

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**El voto electrónico y por internet como refuerzo de la confiabilidad de los  
sistemas electorales**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Guillermo Francisco Reyes González**

Director

Emilio Suñé Llinás

**Madrid, 2015**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO



**EL VOTO ELECTRÓNICO Y POR INTERNET:**  
**COMO REFUERZO DE LA CONFIABILIDAD DE LOS**  
**SISTEMAS ELECTORALES**

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

**GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ**

DIRECTOR: DR. EMILIO SUÑÉ LLINÁS

MADRID, 2014

<i>i. Abstract</i> .....	9
<i>ii. Bibliography</i> .....	14
<i>iii. Justificación</i> .....	16
A) Cuestiones metodológicas.....	16
B) Objetivos de la tesis.....	17
C) Consideraciones finales sobre la estructura y objetivos de la presente tesis. ....	20
<b>CAPITULO PRIMERO: De la participación política, el ejercicio del derecho político fundamental al voto y los mecanismos de control y verificación</b> .....	24
<b>1.1. Introducción</b> .....	24
<b>1.2. Derechos de participación política y el ejercicio del derecho político fundamental al voto</b> .....	25
<b>1.2.1. Los derechos políticos del ciudadano</b> .....	25
1.2.1.1. Naturaleza del voto: derecho y deber fundamental.....	26
1.2.1.2. El núcleo esencial del derecho al voto .....	27
<b>1.2.2. Voto, democracia y participación</b> .....	28
1.2.2.1. Identificación electoral .....	29
1.2.2.2. El voto de ciudadanos con limitaciones .....	29
1.2.2.2.1 Los invidentes y los discapacitados.....	29
1.2.2.2.2 Sobre otros impedimentos físicos.....	31
1.2.2.2.3. El derecho al voto de los ciudadanos privados de la libertad en centros de reclusión.....	31
1.2.2.3. Limitaciones al voto .....	33
1.2.2.4. Estímulos al Elector para que ejerza su derecho al voto	34
1.2.2.5. Modalidades y efectos jurídicos del voto .....	41
1.2.2.5.1 El voto nulo.....	41
1.2.2.5.2 La tarjeta no marcada.....	43
1.2.2.5.3 El voto válido .....	45
1.2.2.5.4 El voto en blanco .....	46
1.2.2.5.4.1. Validez jurídica del voto en blanco .....	49
1.2.2.5.4.2. Doctrina del Consejo Nacional Electoral sobre el voto en blanco .....	50
1.2.2.5.5 El voto y el referendo .....	55

<b>1.3</b>	<b>Función de las Elecciones en las Democracias.....</b>	<b>58</b>
<b>1.3.1</b>	<b>Producir representación .....</b>	<b>59</b>
<b>1.3.1.1</b>	<b>Representación de intereses .....</b>	<b>59</b>
<b>1.3.1.2</b>	<b>Representatividad de los elegidos respecto de sus electores. ....</b>	<b>61</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Producir gobierno.....</b>	<b>62</b>
<b>1.3.3</b>	<b>Producir legitimidad.....</b>	<b>68</b>
<b>1.4</b>	<b>Nuevas formas de participación ciudadana y de democracia electrónica .....</b>	<b>70</b>
<b>1.4.1</b>	<b>La participación ciudadana como instrumento que fortalece la democracia.....</b>	<b>70</b>
<b>1.4.2</b>	<b>La participación política: relación inescindible con la confianza del elector en sus instituciones electorales y en el respeto a la voluntad del elector .....</b>	<b>72</b>
<b>1.4.2.1</b>	<b>La abstención electoral: relación directa y conexas con la credibilidad en el sistema electoral y las instituciones políticas</b>	<b>72</b>
<b>1.5</b>	<b>Representación Política, Democracia Electrónica y Legislación Electoral .....</b>	<b>74</b>
<b>CAPITULO SEGUNDO:.....</b>		<b>77</b>
<b>DE LAS CONDUCTAS QUE ATENTAN CONTRA LOS DERECHOS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS PENALES Y ADMINISTRATIVAS.....</b>		<b>77</b>
<b>2.1</b>	<b>Definición de delito electoral .....</b>	<b>77</b>
<b>2.2</b>	<b>Tipos de delito electoral .....</b>	<b>78</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Por el autor .....</b>	<b>78</b>
<b>2.2.1.1</b>	<b>Funcionarios Públicos .....</b>	<b>79</b>
<b>2.2.1.1.1</b>	<b>Funcionarios públicos en sentido estricto .....</b>	<b>79</b>
<b>2.2.1.1.2</b>	<b>Personas que desempeñan funciones públicas con ocasión del proceso electoral .....</b>	<b>83</b>
<b>2.2.1.2</b>	<b>Partidos Políticos .....</b>	<b>84</b>
<b>2.2.1.3</b>	<b>Particulares .....</b>	<b>85</b>
<b>2.2.3.</b>	<b>Por la materia .....</b>	<b>86</b>
<b>2.2.3.1.</b>	<b>Obstaculización del proceso electoral .....</b>	<b>87</b>
<b>2.2.3.2.</b>	<b>Falsedades .....</b>	<b>87</b>
<b>2.2.3.3.</b>	<b>Fraude electoral.....</b>	<b>88</b>

2.2.3.4. Abandono de funciones .....	89
2.2.3.5. Propaganda electoral ilegal.....	89
2.2.3.6. Sobornos.....	90
2.2.3.7. Coacciones .....	91
2.2.3.8. Desórdenes públicos .....	92
2.3. Los delitos electorales y sus sanciones.....	93
2.3.1. Penas privativas de la libertad.....	94
2.3.2. Penas privativas de derechos.....	94
2.3.3. Penas pecuniarias .....	95
2.4. Sobre las penas.....	96
2.4.1. La gravedad de las penas .....	96
2.4.2. Las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal	98
2.4.3. Las circunstancias excluyentes de la responsabilidad penal	99
2.4.4. Penas accesorias .....	100
2.4.5. Cumplimiento de las penas .....	100
2.5. Aspectos procesales .....	101
2.5.1. Acción penal .....	101
2.5.2. Órganos competentes.....	102
2.5.3. Medidas cautelares.....	104
2.5.4. Procedimiento.....	105
2.5.5. Recursos .....	106
2.5.6. Procedimientos especiales .....	107
2.6. Faltas electorales .....	107
2.6.1. Definición de falta electoral .....	107
2.6.2. Tipos de faltas electorales.....	109
2.6.3. Faltas electorales y sus sanciones .....	114
2.6.4. Competencia, procedimientos y recursos .....	116
2.6.4.1. Procedencia .....	116
2.6.4.2. Órganos competentes.....	116
2.6.4.3. Procedimiento.....	118
2.6.4.4. Recursos.....	119
2.6.5. Conclusiones .....	121

2.7.	De los delitos electorales en Colombia.....	122
2.7.1.	Sanción al particular que entorpezca el proceso electoral 122	
2.7.2.	Sanciones para los intervinientes en el proceso. ....	123
2.7.3.	Sanción disciplinaria a empleado público .....	124
2.7.4.	Denuncia de hechos delictivos contra el sufragio .....	125
2.7.5.	Disposiciones legales que buscan evitar delitos contra los mecanismos de participación democrática.....	126
CAPITULO TERCERO.....		129
LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMO INSTRUMENTO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI .....		129
3.1.	Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónica.....	131
3.1.1.	Noción de E-Democracia y el Sistema político y la Web ..	136
3.1.2.	La concurrencia de la E-Democracia con el E-Gobierno ..	142
3.1.3.	La E-Democracia como principio jurídico-constitucional concretable por un legislador con voluntad política .....	144
3.2.	Acceso a las TIC's y suprarrepresentación electronica.....	147
3.2.1.	Acceso de la Red y peligros de infra y suprarrepresentación 147	
3.2.2.	“Ius Communicationis” y acceso efectivo en la implantación de la participación y democracia electronica .....	150
3.2.2.1.	Garantía de accesibilidad a los servicios públicos electrónicos y ius communicationis .....	155
3.2.2.2.	Análisis sobre el posible trato discriminatorio en la implantación del E-Gobierno .....	164
3.3.	La situación normativa sobre la regulación de la E- participación y la E-transparencia pública. ....	169
3.4.	Vías informales y formales de apoyo y suscripción por medios electrónicos de iniciativas y peticiones políticas.....	178
3.4.1.	La democracia ante la revolución tecnológica .....	179
3.4.1.1.	La participación política y las nuevas tecnologías .....	185
3.4.1.2.	La democracia y las TIC's-Democracia electrónica o sociedad de la información participativa .....	194
3.5.	Democracia directa, representativa y participativa.....	196
3.5.1.	Democracia directa .....	196

3.5.2. Democracia representativa.....	198
3.5.3. Democracia Participativa .....	200
3.6. La participación política en la Constitución Colombiana.....	202
3.7. La democracia participativa, los derechos de participación y la constitucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. ....	203
3.8. Información y diálogo democrático por Internet .....	206
3.9. La participación ciudadana electrónica y su aporte respecto a la participación ciudadana presencial.....	210
3.10. Democracia Electrónica .....	212
3.11. Posibilidades de utilización de las TIC en la Democracia Moderna.....	214
3.12. Participación Ciudadana Electrónica.....	218
3.13. La incorporación de Internet a la democracia como un instrumento para incrementar la participación ciudadana .....	227
CAPITULO CUARTO: .....	232
Del marco normativo en el Derecho Comparado y en Colombia del Voto por Internet y del Voto Electrónico – Premisas para la implantación del Voto Electrónico .....	232
4.1. Sufragio Electoral y las Nuevas Tecnologías en el Derecho Comparado .....	234
4.2. Las experiencias de voto electrónico en el Derecho Comparado.....	249
4.2.1. El caso Español.....	251
4.2.2. El sistema electoral en los Estados Unidos y las diferentes tecnologías de votación.....	260
4.2.2.1. Diferentes tecnologías de votación en Estados Unidos	260
4.2.2.1.1. Vulnerabilidad de los sistemas.....	265
4.2.3. El voto electrónico y por internet en la República de Estonia.....	271
4.2.4. El Voto Electrónico en México .....	278
4.2.4.1. Aspectos Generales.....	278
4.2.4.2. Conclusiones .....	282
4.2.5. El Caso Alemán .....	283
4.2.5.1. Ejercicio del derecho al Sufragio en Alemania .....	284

4.2.5.1.1. Votación con aparatos en el Sistema electoral alemán.	285
4.2.6. Legislacion en otros países.....	287
4.3. Reflexiones sobre la elaboración de unas pautas o Protocolo de actuación en el proceso de implementación del Voto Electrónico	288
4.3.1. Comentario a la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas legales operativas para el voto electrónico, del 30 de Septiembre de 2004 en relación con el Acta HAVA	288
4.3.2. Reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento y en la contienda electoral en España.....	301
4.3.3. Los ejes básicos sobre los que se sustentó la prueba de votación por internet de ámbito nacional español.....	313
4.4. El Voto por Internet.....	319
4.4.1. La lucha contra la exclusion digital e Internet al servicio del desarrollo .....	321
4.4.1.1. El Gobierno democrático y el mercado .....	323
4.4.2. Ventajas y Desventajas del voto por internet.....	325
CAPITULO QUINTO: Régimen normativo del voto electrónico en la República de Colombia .....	355
5.1 Antecedentes del voto electrónico en Colombia .....	357
5.2 Debilidades del actual sistema manual de votación en Colombia que justificaron las reformas constitucionales para implementar la votación electrónica .....	362
5.3 Las reformas constitucionales y legales que previeron el sistema de votación electrónica .....	366
5.4 El principio de participación democrática y el sistema de votación e inscripción electrónica.....	379
5.5 La incorporación de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos electorales y en los sistemas democráticos.....	383
5.6 Ventajas de la incorporación del Voto Electrónico en los sistemas electorales.....	386
5.7 Objetivos de la implantación del voto electrónico .....	388
5.8 Finalidades del Voto Electrónico .....	390
5.9 Del voto presencial al voto electrónico.....	391
5.10 Tecnologías de votación electrónica.....	392



<b>5.11</b>	<b>Nuevas tecnologías y el derecho de sufragio .....</b>	<b>395</b>
<b>5.12</b>	<b>Tres ejemplos a imitar en América del Sur en la implantación del voto electrónico .....</b>	<b>400</b>
<b>5.12.1</b>	<b>Implantación del voto electrónico en Brasil .....</b>	<b>400</b>
<b>5.12.1.1</b>	<b>El Sistema Brasileño del Registro Electrónico Directo</b>	<b>404</b>
<b>5.12.1.2</b>	<b>Aspectos Favorables que dejó a los Brasileños la utilización del Voto Electrónico.....</b>	<b>406</b>
<b>5.12.2</b>	<b>Implantación del voto electrónico en Venezuela .....</b>	<b>408</b>
<b>5.12.3</b>	<b>Implantación del voto electrónico en Paraguay .....</b>	<b>428</b>
<b>5.13</b>	<b>Presupuestos para la implantación del voto electrónico.....</b>	<b>429</b>
<b>5.14</b>	<b>Facilidad de uso de los sistemas de votación electrónica.....</b>	<b>433</b>
<b>5.15</b>	<b>Condiciones de Seguridad para un sistema de votación confiable.....</b>	<b>436</b>
<b>5.16</b>	<b>Facilidad de uso de las terminales electrónicas para los sufragantes en una democracia.....</b>	<b>438</b>
<b>5.17</b>	<b>Lo que requiere Colombia para la puesta en práctica del sistema de voto electrónico .....</b>	<b>440</b>
<b>5.18</b>	<b>El proceso electoral con voto electrónico.....</b>	<b>443</b>
<b>5.18.1</b>	<b>Actividades antes del proceso de contratación .....</b>	<b>444</b>
<b>5.18.2</b>	<b>Actividades después del proceso de contratación .....</b>	<b>448</b>
<b>5.18.3</b>	<b>Actividades el día de las elecciones.....</b>	<b>454</b>
<b>5.18.4</b>	<b>Actividades post-electorales.....</b>	<b>457</b>
<b>5.19</b>	<b>El Voto Electrónico a Distancia.....</b>	<b>458</b>
<b>iv.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>461</b>
<b>v.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>487</b>
	<b>CIBERGRAFÍA.....</b>	<b>496</b>

i. **Abstract**

**Electronic voting and voting by Internet, as reinforcement of the reliability of the electoral system**

The core of the right to vote includes the possibility of accessing the logistical and informational ways to effectively participate in the election of leaders. According to this, this nucleus includes three elements. The first one refers to the political freedom to choose a candidate. The second refers to the right that citizens have to obtain from the State all the media, logistics and information, to enable the choice to carry elections to term properly and free. Finally, the third element makes concerning the ethical aspect of the law, this is the citizen duty to contribute with their vote to setting of a democratic and pluralistic State institutions."

The main objective of this research seeks to limit the use of new technologies as instruments to deal with electoral fraud and revitalize citizen participation and confidence in the electoral system and defend the democratic regime, and to achieve its development, became an analytical journey through five chapters where we studied, as starting point the importance, concept and characteristics of political participation, the exercise of the fundamental political right to vote and the mechanisms of control and verification. Second point, is the aim of identifying the behaviors that threaten rights elections in Latin America and Spain, through the study of the typical adjustment, illegal and guilty of various offences enshrined in legislation object of study, as well as contraventions that are not yet considered crime, are against the electoral rights and freedoms. Further a doctrinal journey around features that possess new technologies in electoral systems and how are constituted as an instrument for the improvement of democracy, with clear examples around the world. Subsequently analysed the legislative experiences in comparative law that have been successful in the use of e-voting

and online voting, and as a final point, analyzes the current regulatory regime of the Republic of Colombia and the conditions for the implementation and customization of e-voting and the internet as a mechanism to strengthen the electoral and democratic system.

To develop the objectives, arises, as point of departure in the first chapter, an analysis of the mechanisms and the form of political participation, the exercise of the political fundamental right to vote and the mechanisms of control and verification, as well as the processes of certification, technical analysis of the electronic systems of voting and the criteria to be used in this process.

Afterwards, will be analyzed in a second chapter, the study of behaviors which undermine the voting rights as a protected legal right, penal and administrative consequences arising from these behaviors to their authors and the consequences of electoral offences within democratic systems. Based on the doctrine and the existing legislation, it will address a third chapter of work on research, examination of existing doctrine in Europe and Latin America on the use of new technologies and their application to the electoral systems, as an instrument to strengthen democracy, citizen participation and the electronic transparency. This chapter will include the analysis of new forms of citizen participation (including electronic citizen participation), the use of electronic media and e-democracy, and his inseparable relationship with confidence to the electoral voter in their institutions and in respect to the will of the voter, to conclude in the use of new technologies and their application for the progress of democracy.

In the fourth chapter, the study and analysis of the experiences and results in those regimes where currently has been implemented e-voting and online voting, to know, from one side, the process and the reasons that led to its implementation as well as the regulatory

framework that was created to allow the use of new technologies applied to vote, and on the other, what have been the results in the practical order of such implementation, this is, which ones have been the benefits that these institutions have brought to their democracies, how has been strengthened (if it has so happened) participation, at what citizen level of confidence are the results that show the internet voting and electronic voting, the costs of these systems analyzed from a perspective of "cost-benefit", among others.

Once found the State of the art in comparative law, will proceed to carry out an analysis of the different systems based on electronic devices, including systems of optical reading, ticketing or print paper, the electronic voting system and voting system on the internet with personal computers and kiosk, for starting from the analysis of these systems make some reflections on the use of new technologies in the procedure and in the election campaign.

In the fifth chapter will proceed to examine the Colombian Case, with a historical account about the electoral system, since the beginning of the Republic with the signing of the Declaration of independence (1810), crossing the two hundred years of the electoral history, to address the electoral regime, with its characteristics. Then enter to review the regulatory regime existing in Colombia, and in such regime, the use of new technologies is regulated in the electoral system, particularly by making specific reference to electronic voting. It will take into account the existing regulatory framework in those States where today is used e-voting and voting by internet, to do a comparative study of the legislation, and finding identities and differences, which may serve to the ultimate aim of this doctoral research. For this purpose, the concept of suffrage and its evolution will be analyzed, as well as the relationship of the electoral vote and the use of new technologies in comparative law and the harmonization between the public authorities and the electronic

voting. The legal, technological, and sociopolitical premises for the implementation of e-voting, as well as the review and analysis of the methods of face-to-face electronic voting and voting machines will then examine. Then enter to review the so-called electoral procedure automated, including the processes of certification, auditing and technical supervision of machines by citizens, the supervisory bodies and political parties, as instruments for the empowerment of the confidence of the electorate in the system.

A final chapter, will present the conclusions and recommendations arising, to implement in Colombian case, this system of electronic voting and voting by Internet, as reinforcement of the reliability of the electoral system.

Technology contributes to the establishment of a hierarchy of knowledge and current, and acts in a decisive and fundamental way as element capable of fostering new spaces of knowledge and intervention in the consolidation of democracy, guaranteeing its applications, possibilities of strengthening of public trust in their democratic institutions.

An orientation of this work is directed towards the recognition of the right of citizens to interact electronically with the State and correlative responsibility of Governments to provide necessary tools to satisfy that right, from the perspective that as electronic voting or by internet voting mechanisms, offer instruments to generate confidence in the respect and guarantee of transparency of the vote and respect for the will of the citizen elector to cast his ballot in the polls and that his will expressed in the vote is not manipulated or raped by fraudulent wanting a few.

It seeks to propose a paradigm shift on the use of technology and ICT in the democratic and electoral system. Whereas, the use of ICT in the electoral bodies, as a mechanism of control, is aimed to improve

and strengthen public trust, orienting the effectiveness and efficiency of public management in the electoral bodies and substantially increase the transparency in the exercise of the electoral functions and thus increase the participation of citizens in democracies where the electoral abstention exceeds 50% in most of the countries especially Latin America.

By introducing the use of new technologies to the electoral and democratic, such as internet voting and electronic voting systems, is proposed to the satisfaction of the needs of citizens, recitals individually and as groups gathered in political parties and movements, significant groups of citizens and non-governmental organizations, in terms of the duty of the State to guarantee respect for the will of the voter at the polls, to the development of the society, from technology offers that allow increasing levels of confidence, consolidate democratic governance and improving the rates of participation of citizens in the various mechanisms of democratic participation (such as voting, popular consultations, referenda, plebiscites, among others), including public debate and the formulation of policy in general or sectoral public policies, among other means, including the public debate and in the formulation of policy in general or sectoral public policies, inter alia, through participatory consultation of citizens.

## ii. **Bibliography**

1. BARRAT I ESTEVE, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thonsom Reuters
2. Call voter (Instituto Californiano para el perfeccionamiento de la democracia:  
<http://calvoter.org>
3. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia 490 de 2011, tomado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#\\_ftn202](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#_ftn202) el 22 de Octubre de 2014 a las 3 y 56 pm.
4. DELGADO-IRRIBARREN GARCIA-CAMPERO M., “*El ciudadano como sujeto activo del proceso electoral*”, en IV Jornadas de Derecho Parlamentario
5. DUQUE, H. (2011). Votación electrónica segura (VES). Portafolio. Lexbase Colombia. Edición virtual. Septiembre de 2011. Tomado desde: <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/votacion-electronica-segura-ves> el 22 de septiembre de 2014.
6. DUQUE, H. 2010. Voting Solutions Inc. Plan de Negocios. Votación electrónica segura. Version del documento: v 1.11. Fase 2 – Colciencias.
7. El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos, *Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 251-252 (también Informe del Consejo del Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, págs. 330-331 [accesible en [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es), consulta el 20 octubre 2009.*
8. FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.J., (2004).La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónico. En Cotino Hueso, L., (2005) (Ed.) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Granada: Editorial Comares
9. FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.
10. GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la

- gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters
11. GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).
  12. LÉVY, P. (2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO.
  13. PRESNO LINERA, M. A. 2005. *“La globalización del voto electrónico”*. En Lorenzo Cotino (Eds) Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Lorenzo Cotino. Ed. Comares. Consultado el 20 de octubre de 2014 en [http://media.wix.com/ugd/b176f0\\_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf](http://media.wix.com/ugd/b176f0_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf)
  14. REYES GONZÁLEZ, G.F., (2007). Régimen electoral y de partidos políticos en Colombia. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung.
  15. REYES GONZÁLEZ, G.F., (2014). Régimen electoral y de partidos políticos. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Dike.
  16. SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD
  17. THOMPSON JIMÉNEZ, J. (2009) La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas. En Revista de Derecho Electoral. ISSN 1659-2069, N° 7 primer trimestre 2009. Tomado desde <https://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>
  18. TULA, M. I. (2005). *“Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales”*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.



### **iii. Justificación**

#### **A) Cuestiones metodológicas**

La Tesis Doctoral denominada *“El voto electrónico y por internet como refuerzo de la confiabilidad de los sistemas electorales”*, es una investigación que se ha realizado desde el método deductivo, llevando al lector desde la generalidad de los derechos electorales en Colombia y las conductas que atentan contra ellos a nivel latinoamericano, desarrollando teóricamente los aspectos más técnicos de aquellos modelos democráticos más avanzados como el Estonio a nivel Europeo y realizando un análisis profundo de los grandes avances generados en materia electoral por las legislaciones Española y Estadounidense hasta llegar al desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinal en Colombia donde sus premisas permiten evidenciar que se dan las condiciones necesarias para la implementación de un sistema de voto electrónico para esta República Latinoamericana.

Esta tesis doctoral nace ante la necesidad de plantear soluciones concretas, válidas y legítimas, frente las conductas ilícitas e irregulares cometidas a través de la manipulación de los jurados de votación y los miembros de las comisiones escrutadoras, en los procesos electorales, y concretamente, para el caso colombiano, tan afectado en su confiabilidad, participación y transparencia, especialmente en las dos últimas décadas, como se buscará demostrar en este trabajo investigativo.

## **B) Objetivos de la tesis.**

El objetivo principal de esta investigación va encaminado a delimitar el uso de las nuevas tecnologías como instrumentos para enfrentar los fraudes electorales y revitalizar la participación ciudadana, la confianza en el sistema electoral y defender el régimen democrático, y para lograr su desarrollo se hizo un recorrido analítico a través de cinco capítulos donde se estudió, como punto de partida, la importancia, concepto y características de la participación política, el ejercicio del derecho político fundamental al voto y los mecanismos de control y verificación como punto de partida. Como segundo punto, con el objetivo de Identificar las conductas que atentan contra los derechos electorales en Latinoamérica y España, se realizó el estudio de la adecuación típica, antijurídica y culpable de diferentes delitos consagrados en las legislaciones objeto de estudio, así como de las contravenciones que aun no siendo consideradas delito, constituyen faltas contra los derechos y libertades electorales. A continuación se realizó un recorrido doctrinal alrededor de las características que poseen las nuevas tecnologías en los sistemas electorales y como se constituyen como instrumento para el mejoramiento de la democracia, con claros ejemplos a nivel mundial. Posteriormente se analizan las experiencias legislativas en el Derecho comparado que han tenido éxito en el uso del voto electrónico y por internet, y como punto final, se analiza el régimen normativo actual de la República de Colombia y las condiciones con las que cuenta para la implementación y adecuación del voto electrónico y por internet como mecanismo que permitan reforzar su sistema electoral y democrático.

Para desarrollar los objetivos enunciados, se plantea, como punto de partida en el **Primer Capítulo**, un análisis de los mecanismos y la forma de participación política, el ejercicio del derecho político

fundamental al voto y los mecanismos de control y verificación, así como los procesos de certificación, de análisis técnico de los sistemas electrónicos de votación y los criterios que deben utilizarse en dicho proceso.

Posteriormente, se analizará en un **Segundo Capítulo**, el estudio de las conductas que atentan contra los derechos electorales como bien jurídico tutelado, las consecuencias penales y administrativas que dichas conductas generan para sus autores y las consecuencias de los delitos electorales dentro de los sistemas democráticos.

Con fundamento en la doctrina y la legislación existente, se abordará en un **Tercer Capítulo** del Trabajo de Investigación, el examen de la doctrina vigente en Europa y América Latina sobre la utilización de las nuevas tecnologías y su aplicación a los sistemas electorales, como instrumento para fortalecer la democracia, la participación ciudadana y la transparencia electrónica. En este capítulo se incluirá el análisis de las nuevas formas de participación ciudadana (incluyendo la participación ciudadana electrónica), el uso de los medios electrónicos y la democracia electrónica, y su relación inescindible con la confianza al elector en sus instituciones electorales y en el respeto a la voluntad del elector. Para concluir en el uso de las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia.

En un **Cuarto Capítulo**, el estudio y análisis de las experiencias y resultados en aquellos regímenes donde actualmente se ha venido implementando el voto electrónico y por internet, para conocer, de un lado, el proceso y las razones que llevaron a su implementación, así como el marco normativo que se creó para permitir el funcionamiento de las nuevas tecnologías aplicadas al voto, y del otro, cuáles han sido los resultados en el orden práctico de dicha implementación,

esto es, cuáles han sido los beneficios que dichas instituciones han traído a sus democracias, cómo se ha fortalecido (si es que así ha ocurrido) la participación, en qué niveles ciudadanos se encuentra el nivel de confianza hacia los resultados que arrojan el voto por internet y el voto electrónico, los costos de estos sistemas analizados desde una perspectiva “costo-beneficio”, entre otros.

Una vez constatado el estado del arte en el derecho comparado, se procederá a efectuar un análisis de los diferentes sistemas basados en dispositivos electrónicos, incluyendo los sistemas de lectura óptica, de ticketing o de impresión papel, el sistema de voto electrónico y el sistema de voto por internet con ordenadores personales y en kiosco, para a partir del análisis de estos sistemas, efectuar algunas reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento y en la contienda electoral

Este Capítulo buscará demostrar si el uso de las nuevas tecnologías y de la informática se constituyen en instrumentos eficaces e idóneos para eliminar o al menos, reducir los fraudes que atentan contra la democracia y los sistemas electorales, así como contra el principio de la eficacia del voto, generando un mayor grado de confiabilidad para los ciudadanos en cuanto a que su voto será respetado.

En el **Capítulo Quinto** se procederá a examinar el caso Colombiano, con un recuento histórico sobre el sistema electoral, desde el inicio de la República con la suscripción del Acta de Independencia (1810), recorriendo los doscientos años de la historia electoral, hasta abordar el régimen electoral vigente, con sus características. Para luego entrar a revisar el régimen normativo vigente en Colombia, y dónde en dicho régimen, se encuentra regulado el uso de las nuevas tecnologías en el sistema electoral, particularmente haciendo referencia concreta al voto electrónico. Se tendrá en cuenta el marco normativo vigente en

aquellos Estados donde hoy se utiliza el voto electrónico y el voto por internet, en aras de poder hacer un estudio comparativo de dicha legislación, y encontrar identidades y diferencias, que puedan servir para el fin último de esta investigación doctoral. Para este propósito, se examinará el concepto del sufragio y su evolución; la relación del sufragio electoral y el uso de las nuevas tecnologías en el derecho comparado; la armonización entre los poderes públicos y el voto electrónico. A continuación se examinarán las premisas jurídicas, tecnológicas y sociopolíticas para la implantación del voto electrónico, al igual que el examen y análisis de las modalidades del voto electrónico presencial y las máquinas de votación. Para luego entrar a revisar el denominado procedimiento electoral automatizado, incluyendo los procesos de certificación, auditoría y supervisión técnica de las máquinas por parte de los ciudadanos, los órganos de control y los partidos políticos, como instrumentos para el potenciamiento de la confianza del electorado en el sistema

En un **último Capítulo**, se presentarán las conclusiones y recomendaciones que se plantean, para implementar en el caso Colombiano, este sistema de voto electrónico y por internet, como refuerzo de la confiabilidad del sistema electoral.

### **C) Consideraciones finales sobre la estructura y objetivos de la presente tesis.**

La tecnología colabora para el establecimiento de una jerarquización del conocimiento y de la actualidad, y actúa de manera decisiva y fundamental como elemento capaz de propiciar nuevos espacios del saber y de intervención en la consolidación de la democracia,

garantizando en sus aplicaciones, posibilidades de fortalecimiento de la confianza ciudadana en su institucionalidad democrática.

Una orientación fundamental de este trabajo está encaminada al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer herramientas necesarias para satisfacer ese derecho, desde la perspectiva que mecanismos de votación como el voto electrónico o por internet, ofrecen instrumentos para generar confianza en el respeto y la garantía de la transparencia del sufragio y el respeto a la voluntad del ciudadano elector al depositar su voto en las urnas y que su voluntad plasmada en el voto no sea manipulada ni violentada por el querer fraudulento de unos pocos.

Se busca plantear un cambio de paradigmas sobre el uso de la tecnología y de las TIC en el sistema democrático y electoral. Considerando, que el uso de las TIC en los órganos electorales, como mecanismo de control, está encaminado a mejorar y fortalecer la confianza ciudadana, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública en los órganos electorales e incrementar sustantivamente la transparencia en el ejercicio de las funciones electorales y aumentar con ello la participación de los ciudadanos, en democracias donde la abstención electoral supera el 50% en la mayor parte de los países, especialmente, Latinoamericanos.

Mediante la introducción del uso de las nuevas tecnologías a los sistemas electorales y democráticos, como el voto por internet y el voto electrónico, se propone la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, considerandos individualmente y como colectivos reunidos en partidos y movimientos políticos, en grupos significativos de ciudadanos y en organizaciones no gubernamentales, en cuanto al

deber del Estado de garantizar el respeto a la voluntad del elector en las urnas, al desarrollo de la sociedad, a partir de ofertas tecnológicas que permiten incrementar los niveles de confianza, consolidar la gobernabilidad democrática y mejorar los índices de participación de los ciudadanos en los diversos mecanismos de participación democrática (como el voto, las consultas populares, los referéndums, los plebiscitos, entre otros), incluyendo el debate público y en la formulación de la política en general o de políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de las consultas participativas de los ciudadanos.

En muchas democracias, europeas y latinoamericanas, la globalización y las tecnologías de la información y la comunicación, están produciendo cambios positivos sustanciales en las democracias, con el uso y la implementación de instrumentos como el voto electrónico y el voto por internet, que ya superan favorablemente, los test de constitucionalidad, para poder asentarse entre los instrumentos democráticos, reconociendo su eficacia como medios para garantizar y defender la pureza del sufragio y el respeto a la voluntad del elector en las urnas.

El voto electrónico no puede ser entendido como una barrera al desarrollo de las tecnologías de la informática y las telecomunicaciones; por el contrario, es una aplicación importante al desarrollo de la democracia y al fortalecimiento de la participación democrática.

En el presente trabajo se sostendrá la tesis según la cual la existencia de tantas democracias como de Estados democráticos, permite afirmar que cada uno de ellos construye una combinación democrática única, y por ende, la implementación de las nuevas tecnologías responde a las necesidades, como las latinoamericanas,

de fortalecer la transparencia y la garantía de la eficacia y el respeto a la libre voluntad de los electores, como motivar una mayor participación ciudadana. De allí, la necesaria protección que precisa la triada democrática-electoral: sistema electoral, partidos políticos y ciudadanos.

En relación con las elecciones y el derecho político fundamental al sufragio, las garantías que deben salvaguardar a éste último no pueden ser conculcadas. Antes por el contrario, el ejercicio del derecho debe estar presidido por los principios de universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto, así como pureza y transparencia del procedimiento y de los órganos electorales.



## **CAPITULO PRIMERO: De la participación política, el ejercicio del derecho político fundamental al voto y los mecanismos de control y verificación**

*“El núcleo esencial del derecho al sufragio comprende la posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes.*

*De acuerdo con lo dicho, el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.”*

### **1.1. Introducción**

Las disposiciones que reglamentan los procesos electorales en Colombia, están contempladas, además de la Constitución Política (artículos 258 y siguientes), en el Código Electoral (D. 2241 de 1986), modificado éste por la Ley 62 de 1988, la Ley 6ª de 1990, la Ley 163 de 1994 y la Ley 1475 de 2011. Los procesos pueden ser analizados en tres etapas (REYES GONZÁLEZ, G. F. 2014:430)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F.(2014). Regimen electoral y de partidos políticos elecciones presidenciales y parlamentarias (pp. 430). Bogotá, Colombia: Biblioteca jurídica DIKE.

- Pre-electoral: corresponde a los acontecimientos preparatorios del evento electoral, como la inscripción de cédulas y candidaturas, el nombramiento de jurados, testigos, claveros, etc., y a los aspectos relacionados con la parte logística, como la financiación de partidos y movimientos políticos y la reposición de votos.
- Electoral: corresponde al desarrollo del día de las elecciones, y
- Post-electoral: equivale al proceso de escrutinios y declaratoria de elección.

## **1.2. Derechos de participación política y el ejercicio del derecho político fundamental al voto**

### **1.2.1. Los derechos políticos del ciudadano**

Los ciudadanos, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política, gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir Presidente y Vicepresidente de la República; Senadores; Representantes a la Cámara; Gobernadores; Diputados; Alcaldes; Concejales; Miembros de Juntas Administradoras Locales y, en su oportunidad, miembros de la Asamblea Constituyente, jueces de paz, representantes en las juntas de las empresas de servicios públicos y demás autoridades o funcionarios que la Constitución o la ley señalen;
2. Ser elegidos a los cargos y corporaciones mencionados en el numeral anterior;
3. Revocar el mandato de gobernadores, alcaldes y demás funcionarios que señale la ley, y
4. Tomar parte en las decisiones que se sometan a votación popular en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana y en las consultas populares o internas de los partidos y movimientos políticos.

Los ciudadanos residentes en el exterior tienen los mismos derechos, con las restricciones que establecen la Constitución y la ley. Actualmente pueden ejercer el derecho al voto, tratándose de elecciones nacionales y de dos Representantes a la Cámara por esa circunscripción (A.L. 02 de 2005).

#### **1.2.1.1. Naturaleza del voto: derecho y deber fundamental.**

El voto es un derecho y un deber ciudadano. Los ciudadanos inscritos en el censo electoral tienen derecho a participar en las votaciones que se realicen en desarrollo de las consultas populares de los partidos y movimientos políticos; en las elecciones de autoridades y representantes del pueblo en las corporaciones públicas, así como a participar en las votaciones populares que se convoquen en desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.

Quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen al elegido el mandato de desarrollar el programa que presentó al inscribirse como candidato.

El Acto Legislativo 01 de 2003, en su artículo 11, modificó el artículo 258 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con*

*claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.*

Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en los términos expresados en la Constitución y la ley. El ejercicio del voto será protegido por las autoridades, otorgando plenas garantías a los electores y actuando con absoluta imparcialidad en el cumplimiento de esta disposición. El ciudadano solamente puede votar con su cédula de ciudadanía y en la mesa de votación donde su número figure dentro del correspondiente censo electoral.

#### **1.2.1.2. El núcleo esencial del derecho al voto**

El núcleo esencial del derecho al sufragio comprende la posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes.

De acuerdo con lo dicho, el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales.

En el Estado de derecho<sup>2</sup>, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto está sujeto a condiciones normativas que establecen las condiciones de validez, tanto del voto individual como de la actividad electoral en sí considerada. *La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona.* Se busca rodear de garantías, pues, el ejercicio libre del voto apunta a alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral.

La existencia de estas condiciones normativas implica la posibilidad de controlar jurídicamente la validez del voto y de las elecciones. No basta con la mera expresión de la voluntad popular. Es menester que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de las prescripciones en la materia acarrea la nulidad de las elecciones o del voto individualmente considerado.

### **1.2.2. Voto, democracia y participación**

Entendida la democracia desde el punto de vista formal como un *gobierno en el cual los destinatarios de las normas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad*, ha de aceptarse que la participación de los ciudadanos en la toma de esas decisiones es elemento fundamental, sin el cual no puede concebirse la existencia de dicho sistema. Si el sufragio es medio esencial para la participación del ciudadano en el ejercicio del poder político, es deber del Estado *facilitar la participación de todos en las decisiones que los*

---

<sup>2</sup> Sentencias T-049 de 1993, C-179 de 1994, SU-747 de 1998.

*afectan e implementar los mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de ese derecho a los ciudadanos.*

#### **1.2.2.1. Identificación electoral**

Los ciudadanos se identificarán en toda actuación ante las autoridades electorales, exclusivamente con la cédula de ciudadanía. No es válida la contraseña ni tampoco, para los casos de votaciones en el exterior, el pasaporte.

Excepcionalmente los colombianos residentes en el exterior podrán identificarse también con el pasaporte. Los extranjeros residentes, por su parte, se identificarán con el documento que les haya expedido el Estado colombiano. Sin embargo, tratándose del ejercicio del derecho al voto, el único documento válido es la cédula de ciudadanía.

#### **1.2.2.2. El voto de ciudadanos con limitaciones**

Actualmente en Colombia, el ejercicio del derecho al voto por parte de los ciudadanos, goza de las limitaciones que a continuación se enuncian:

##### **1.2.2.2.1 Los invidentes y los discapacitados**

En cuanto a los ciudadanos invidentes o con discapacidades visuales, en virtud de una decisión de la Corte Constitucional en materia de acción de tutela (Sentencia T-473 de 2003), se dispuso que la Registraduría Nacional del Estado Civil debe elaborar tarjetas braille que faciliten a estas personas su derecho al voto, las que les serán entregadas en el momento de presentarse en los puestos de votación

con sus respectivas cédulas de ciudadanía. A los invidentes que saben leer por medio de ese sistema se les debe permitir, adicionalmente, acudir al puesto de votación acompañados.

Con respecto a aquellos ciudadanos con discapacidades físicas, incluyendo los ancianos y analfabetas, se ha determinado que pueden ser acompañados por otra persona hasta el cubículo de votación, tal como lo dispone el artículo 16 de la Ley 163 de 1994, según el cual *Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos podrán ejercer el derecho al sufragio acompañados hasta el interior del cubículo de votación. Así mismo los mayores de 80 años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión.*

En relación con este tema, dijo la Corte Constitucional en su ya mencionada Sentencia T-473 de 2003:

*“En síntesis, a los invidentes que saben leer por medio de ese sistema se les debe permitir votar con él, además de ir acompañados. A los invidentes que no manejen dicho sistema se les debe permitir que vayan también con un acompañante, pero que el voto lo emita el invidente.*

*(...) se hace necesario extender los efectos de este fallo a todas las personas que se encuentren en la misma situación del tutelante, con el fin de evitar la vulneración de su derecho a la igualdad (...).*

*De esta manera, la Registraduría Nacional del Estado Civil debe hacer publicidad con el fin de que los invidentes que quieran utilizar el sistema Braille hagan conocer su interés de votar con ese sistema a la Organización Electoral; debe también hacer acopio de la información del número de personas invidentes, con las organizaciones o asociaciones de invidentes que existan, diseñar una política y un programa que le permita identificar a los usuarios del sistema Braille u otro con el que se pueda*

*determinar las personas invidentes que deseen votar sin acompañante, con el fin de establecer la cantidad de personas que ejercerán su derecho al voto por este sistema y tendrá un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de esta sentencia para ponerlo en ejecución respecto de todos los invidentes (...).*

*Las anteriores razones son suficientes para que esta Sala, en la parte resolutive de esta providencia, ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que con miras a las elecciones futuras implemente el sistema Braille en los tarjetones, de tal manera que se permita ejercer el derecho al sufragio a las personas que necesiten de este medio sin necesidad de estar acompañadas; permitiéndole al mismo tiempo a aquellos ciudadanos invidentes que no deseen usar o que no conozcan dicho sistema, que sigan ejerciendo el derecho al voto con un acompañante, en atención a lo afirmado por esta Corte en la Sentencia C-353 de 1994”.*

#### **1.2.2.2.2 Sobre otros impedimentos físicos**

Los ciudadanos que padezcan limitaciones y dolencias físicas que les impidan valerse por sí mismos podrán ejercer el derecho al sufragio acompañados de otra persona hasta el interior del cubículo de votación. Así mismo, los mayores de 80 años o quienes padezcan problemas avanzados de la visión.

#### **1.2.2.2.3. El derecho al voto de los ciudadanos privados de la libertad en centros de reclusión**

Los ciudadanos que se encuentren privados de su libertad en centros de reclusión que aún no hayan sido objeto de sentencia judicial condenatoria debidamente ejecutoriada, podrán ejercer su derecho al voto.



Para estos efectos, la Organización Electoral, por intermedio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, adoptará las medidas necesarias para que los ciudadanos privados de la libertad de manera preventiva o precautelatoria puedan ejercer su derecho al voto.

Al respecto, el artículo 57 del Código Penitenciario y Carcelario regula lo correspondiente en relación con el derecho político fundamental al voto que tienen los ciudadanos privados de la libertad en centros de reclusión, en los siguientes términos:

*Los detenidos privados de la libertad si reúnen los requisitos de ley podrán ejercer el derecho al sufragio en sus respectivos centros de reclusión. La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará los medios para el ejercicio de este derecho. Se prohíbe el proselitismo político al interior de las penitenciarias y cárceles, tanto de extraños como de los mismos internos.*

*El incumplimiento a esta prohibición y cualquier insinuación en favor o en contra de candidatos o partidos por parte de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye causal de mala conducta.*

Por su parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante carta Circular 90 de 2003, dispuso en relación con la inscripción de cédulas de ciudadanía por parte de ciudadanos privados de la libertad en centros carcelarios:

*Los registradores coordinarán con los Directores de los centros carcelarios, la jornada de inscripción antes del 23 de junio, para los internos que gocen de sus derechos políticos. Igualmente el personal de custodia y vigilancia carcelaria también podrá*

*inscribirse para votar en estos centros de reclusión. Las fechas y horas acordadas se fijarán en sitios visibles.*

*Las inscripciones se realizarán directamente por el Registrador o su delegado en el respectivo centro carcelario. Para su validez se requiere la presencia del detenido con la cédula de ciudadanía y la impresión de la huella del índice derecho.*

### **1.2.2.3. Limitaciones al voto**

En Colombia, constitucional y legalmente, los siguientes ciudadanos tienen impedido temporal o absolutamente, según el caso, su derecho al voto:

1. *Por edad.* Quienes no acrediten el requisito de la mayoría de edad, esto es, los 18 años, podrán ejercer el derecho al voto, no obstante ser colombianos por nacimiento o extranjeros debidamente residenciados en Colombia.
2. *Por sentencia judicial.* Aquellos ciudadanos que sean objeto de sentencia judicial condenatoria, debidamente ejecutoriada, quienes no podrán ejercer el derecho al voto sino hasta después del vencimiento del tiempo fijado en la condena.
3. *Los militares en servicio activo.* A éstos les está imposibilitado el ejercicio del sufragio mientras se encuentren ejerciendo el servicio activo.
4. *Los colombianos residentes en el exterior.* Los mismos, así no hayan renunciado a su nacionalidad, no podrán ejercer el derecho al voto en los lugares dispuestos para el efecto por el Ministerio del Exterior (por regla general en las sedes de las misiones

diplomáticas y consulares), en caso de no exhibir la respectiva cédula de ciudadanía y de no encontrarse debidamente inscritos para ejercer su derecho al sufragio.

5. *La contraseña y el pasaporte no sirven como documentos para ejercer el voto.* Por mandato legal, todo ciudadano que desee ejercer su derecho al voto deberá estar inscrito y tener en su poder la cédula de ciudadanía. Ni la contraseña ni el pasaporte son documentos que habiliten al ciudadano para el voto, salvo en el caso de los colombianos residentes en el exterior, quienes podrán acudir a la utilización del pasaporte.

#### **1.2.2.4. Estímulos al Elector para que ejerza su derecho al voto**

La Ley 403 de 1997 estableció algunos estímulos para los sufragantes, teniendo en cuenta que:

*El voto es un derecho y un deber ciudadano. La participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, y como tal será reconocida, facilitada y estimulada (L. 403/97, art. 1°).*

Dicha ley, que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte Constitucional (Sent. C-041/2004, M.P. Clara Inés Vargas), dispone lo siguiente:

*ART. 1°—El voto es un derecho y un deber ciudadano. La participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las*

*instituciones democráticas, y como tal será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades.*

*ART. 2º—Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones **y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados**, gozará de los siguientes beneficios (los apartes en negrilla fueron declarados inexecutable mediante la Sent. C-041/2004):*

*1. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.*

*2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.*

*3. Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.*

*4. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de*

*becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.*

*5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.*

*Los siguientes numerales fueron adicionados por el artículo 2 de la Ley 815 de 2003.*

*6. Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos, las Universidades no Oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula a los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones **o eventos de participación ciudadana directa** (declarado inexecutable por la Sent. C-041/2004).*

*PAR.—Las Universidades que voluntariamente establezcan el descuento en la matrícula no podrán trasladar a los estudiantes el valor descontado ni imputarlo como costo adicional en los reajustes periódicos legalmente autorizados. El Gobierno otorgará reconocimientos especiales e incentivos a las Universidades que den aplicación al estímulo electoral previsto en este numeral.*

*7. Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación.*

8. *Quien acredite haber sufragado tendrá derecho a los siguientes descuentos durante el tiempo que transcurra hasta las siguientes votaciones:*

*a) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial;*

*b) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.*

*c) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante.*

*ART. 3º El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.*

*ART. 4º Se considera justificada la abstención electoral en una determinada votación cuando dentro de los quince (15) días siguientes a los escrutinios municipales el interesado demuestra, de manera fehaciente ante el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o Cónsul del lugar donde está inscrita su cédula, que no sufragó por fuerza mayor o caso fortuito.*

*Si el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul aceptare la excusa, expedirá el certificado electoral de que trata el artículo siguiente.*

*Si la excusa no fuere aceptada, el interesado podrá apelar la decisión ante el superior inmediato.*

*ART. 5° Créase el Certificado Electoral como plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber votar, el cual será expedido por los jurados de mesa de votación, o el Registrador Municipal o Distrital del Estado Civil o el Cónsul del lugar donde se encuentre inscrita la cédula.*

*PAR.—El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con el Certificado Electoral, determinará el tiempo y la forma de su expedición, lo mismo que sus refrendaciones sucesivas.*

*ART. 6°—Durante los noventa (90) días anteriores a la fecha de cada elección, **o del día en que deba realizarse un evento de participación ciudadana de carácter nacional o territorial**, la presente ley será divulgada a través de los medios de comunicación del Estado, tanto por el Gobierno Nacional como por las administraciones seccionales o locales respectivas. Así mismo, se dará a conocer en los establecimientos de educación media y superior (los apartes en negrillas fueron declarados inexecutable mediante la Sent. C-041/2004).*

En relación con los estímulos electorales al sufragante, la Corte Constitucional reseñó en la Sentencia C-551 de 2003 el carácter participativo de la democracia para centrarse luego en el tema del voto como derecho y deber, dejando en claro que el Congreso no puede criminalizar la abstención pero sí crear estímulos cuando los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, análisis que estuvo circunscrito para el caso de las elecciones. Por cuanto la misma Corte declaró la inconstitucionalidad de los estímulos para los mecanismos de participación ciudadana como el referendo.

Dijo entonces la sentencia:

*Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las **funciones electorales** (C.P., art. 152, lit. c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P., art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, **sea que voten por uno u otro candidato**, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito (negrillas fuera de texto).*

La sentencia en cita señala que la ley que crea recompensas al cumplimiento del deber de votar no suprime una motivación altruista, sino que la complementa con una serie de incentivos dirigidos a colocar a quienes sólo buscan satisfacer un interés egoísta, en la situación –que de otra manera no enfrentarían– de considerar **si votarán por éste o aquél candidato**, o si preferirán hacerlo en blanco.

De conformidad con las normas vigentes, los beneficios de que gozan los ciudadanos que ejercen el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y en los eventos relacionados con los mecanismos de participación, son:

— *Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje*



*en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.*

*— Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio cuando se trate de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.*

*— Quien hubiere participado en la votación, inmediatamente tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.*

*— Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.*

*— El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos períodos académicos.*

*— El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir sus funciones como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente de la votación, de común acuerdo con el empleador (L. 403/97, arts. 2º y 3º).*

#### **1.2.2.5. Modalidades y efectos jurídicos del voto**

En relación con el voto, como manifestación de la voluntad ciudadana, existen diversos tipos, a saber:

##### **1.2.2.5.1 El voto nulo**

Es nulo el voto cuando no permite determinar con certeza cuál fue la voluntad del elector; así, cuando se marca más de una casilla o candidato; cuando no se señala casilla alguna (tarjeta no marcada); cuando la marcación no identifica claramente la voluntad del elector, o cuando el voto no corresponde a la tarjeta entregada por el jurado de votación.

Este tipo de voto no tiene ningún efecto legal, y por consiguiente, no se computa para efectos del total de votos válidos que permiten determinar el umbral y la cifra repartidora, y tampoco genera en cabeza de los candidatos o partidos políticos el derecho a exigir la reposición de gastos. Sin embargo, quien hace de su voto uno nulo, voluntaria o involuntariamente, es considerado sufragante, y goza, entre otros, del beneficio del certificado de estímulos electorales.

Sobre el voto nulo, el artículo 138 del Código Electoral prescribe:

*Si en un sobre o cubierta resultaren dos o más papeletas, para Presidente de la República o para una misma corporación, no se computará ninguna de ellas, y el voto se reputará nulo. Las papeletas volverán a colocarse en el sobre. Si el nombre de una persona se hallare repetido en una misma papeleta, sólo se computará un voto a su favor.*

Esta disposición, que había sido derogada por el Artículo 14 de la Ley 84 de 1993, recobró su vigencia al ser éste último declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-145 de 1994.

Dicha disposición prevé además:

*“El voto nulo es cuando se marca más de una casilla o candidato; cuando no se señala casilla alguna; cuando la marcación no identifica claramente la voluntad del elector o cuando el voto no corresponde a la tarjeta entregada por el jurado de votación”.*

En consecuencia, será nulo el voto cuando no permita determinar con certeza cuál fue la voluntad del elector. Por consiguiente será nulo en los siguientes casos:

**a) Lista con voto preferente:**

1. Cuando el elector votare por más de una lista.
2. Cuando el elector vote por una lista y un candidato de la misma, y por otro candidato de otra lista.

**b) Listas sin voto preferente:**

Cuando el elector votare por más de una lista.

**c) Cargos uninominales:**

En las votaciones para cargos uninominales, el voto será nulo cuando se señale en la tarjeta electoral más de un candidato.

#### **1.2.2.5.2 La tarjeta no marcada**

Es aquella en la cual el elector no señala ninguna de las opciones indicadas, incluida la del voto en blanco. En todo caso, el ciudadano se limita a acudir a la mesa de votación, recibe la tarjeta electoral y la deposita en la urna sin marcación alguna.

Para los escrutinios dicha tarjeta no tendrá ningún efecto legal, y en consecuencia, no se computará como voto nulo ni voto en blanco, ni para determinar el número de votos válidos ni para la obtención del umbral. La Ley 163 de 1994 en su artículo 17 preceptúa que la tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.

El Consejo de Estado, Sección Quinta, mediante sentencia expedida en relación con el expediente 1891 del 24 de noviembre de 1999, Magistrado Ponente Darío Quiñónez Pinilla, tenía dicho, en relación con las tarjetas no marcadas, que éstas no se contabilizan para efectos del cociente electoral.

En dicha providencia se dijo:

*“Ni la Constitución ni la ley definen lo que se entiende por voto válido para efectos de tenerlo en cuenta en las elecciones y para aplicar, cuando haya lugar a ello, el sistema de cociente electoral. (...) De manera que, cuando el elector no marca en la tarjeta electoral casilla alguna de candidato o el del voto en blanco, es decir no incorpora ninguna marcación en la tarjeta electoral, en realidad, no expresó su voluntad política, no depositó votó alguno. La Corte Constitucional, precisamente, al declarar la inexequibilidad del artículo 14 de la Ley 84 de 1993, expresó lo*

*siguiente sobre el contenido de esa norma que expresamente disponía que el voto en blanco no se tuviera en cuenta para efectos de cociente electoral:*

*“(...) Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disenso, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.*

*“La Sala advierte que, conforme al nuevo mecanismo de votación de la tarjeta electoral establecido en la Constitución de 1991 para reemplazar el de las papeletas de votación que regía antes de la misma, las posibilidades de expresión de la voluntad política del elector se reducen a manifestar su apoyo por algunos de los candidatos inscritos que figuran en la misma o a expresar que no está de acuerdo con ninguno de ellos. Son esas, entonces, las dos posibilidades de votar válidamente en las elecciones de que se trate. Y, en el primer caso, debe marcar o señalar en la tarjeta electoral la casilla correspondiente a ese candidato; en el segundo, debe marcar la casilla correspondiente al voto en blanco que para el efecto se diseña en la tarjeta electoral.*

*Pero cuando la persona acude al puesto de votación y no utiliza en la tarjeta electoral una de las expresiones del sentido del voto dispuestas por el legislador señaladas en la tarjeta electoral, en realidad, no ha votado, pues la ley no le otorga a esa conducta efecto jurídico alguno, ni es contabilizable, por tanto, para efectos de cociente electoral”.*

En consecuencia, por tarjetas no marcadas se entienden aquellas en las cuales el elector no señala ninguna de las opciones indicadas en la tarjeta electoral, incluida entre ellas la del voto en blanco. Por

ende, para los escrutinios dicha tarjeta no tendrá ningún efecto, no se computará como voto nulo ni voto en blanco.

Ahora, en relación con el referendo, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las tarjetas electorales no marcadas no se tendrán en cuenta para efectos de la contabilización de la cuarta parte del censo electoral como umbral que se ha de tener como parámetro para la aprobación o improbación del mecanismo de participación ciudadana por parte del pueblo, entendiéndose que para la aprobación de la reforma constitucional como tal, se requiere de más de la mitad de votos afirmativos sobre las tarjetas electorales introducidas en la urna, independientemente de la manifestación de voluntad expresada en ellas.

#### **1.2.2.5.3 El voto válido**

Es el correctamente marcado en la tarjeta electoral suministrada por la Organización Electoral, que permite identificar con claridad la voluntad del elector. Además, según las normas legales vigentes, y los criterios que la Organización Electoral ha venido aplicando, se computarán como votos válidos los siguientes:

En las listas con voto preferente:

1. Cuando en una lista con voto preferente son marcados dos o más candidatos, el voto será válido únicamente para efectos de la cifra repartidora y el umbral pero no producirá efecto para la reordenación de la lista.
2. Cuando los votos por el partido o movimiento político que hubiere optado por el mecanismo del voto preferente no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en

particular, se contabilizará a favor de la respectiva lista para los mismos efectos previstos en el acápite anterior

En las listas sin voto preferente, el voto será válido en la lista sin voto preferente en los siguientes casos:

1. Cuando el elector señale dentro del tarjetón el nombre, símbolo o logotipo del partido o movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, o movimiento social.
2. Cuando el elector, además de identificar al partido en la forma antes mencionada, señale también el nombre de uno o varios candidatos que integran la lista.
3. Si el elector no marca ni el nombre ni el logotipo del partido o movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, o movimiento social, pero indica o señala uno o más de los miembros de la lista.

#### **1.2.2.5.4 El voto en blanco**

Es aquel que es marcado por el elector en la correspondiente casilla de la tarjeta electoral, y por consiguiente sí se tiene en cuenta para obtener el umbral o el cuociente electoral, según el caso. La tarjeta electoral que no haya sido marcada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.

El artículo 137 del Código Electoral, modificado por el artículo 17 de la Ley 163 de 1994, definió el voto en blanco como *aquel que fue marcado en la correspondiente casilla. La tarjeta electoral que no haya sido tachada en ninguna casilla no podrá contabilizarse como voto en blanco.*

En relación con la validez del voto en blanco, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-145 del 23 de marzo de 1994, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, dijo:

*“Esta corporación comparte el criterio de los demandantes y del señor Procurador en el sentido de considerar que al disponerse en la parte cuestionada que el voto en blanco no se tendrá en cuenta para obtener el cuociente electoral, se violan los artículos 1.º, 13, 40, 103, 258 y 263 de la Constitución Política, conforme a los cuales el voto como manifestación genuina del sentimiento político de un ciudadano y como expresión del pensamiento político que se traduce en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio, debe en todos los casos en que sea válidamente emitido tenerse en cuenta para los efectos de la determinación de los cuadros del Estado y por ende en la determinación electoral.*

*Restarle, como lo hace la norma en examen, validez al voto en blanco, equivale a hacer nugatorio el derecho de expresión política de disenso, abstención o inconformidad que también debe tutelar toda democracia.*

*Ciertamente desconocerle los efectos políticos al voto en blanco, comporta un desconocimiento del derecho de quienes optan por esa alternativa de expresión de su opinión política. No existiendo razón constitucionalmente atendible que justifique tal determinación, dicha negación acarrea desconocimiento del núcleo esencial del derecho al voto que la Carta Fundamental garantiza a todo ciudadano en condiciones de igualdad, con prescindencia de la opinión política, y violación a los principios y valores que subyacen en la concepción misma del Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, en que por decisión del constituyente se*



*erige el Estado colombiano (C.N., preámbulo, arts. 1.º, 2.º y 3.º entre otros)”.*

En cuanto a la validez del voto en blanco para el cálculo del cuociente, dijo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 27 de abril de 1993, Magistrado Ponente: Amado Gutiérrez Velásquez, lo siguiente:

*“Cuando el dispositivo constitucional expresa que voto en blanco es aquel que en la tarjeta electoral señala la casilla correspondiente, equivale a la previsión legal en cuanto a indicar que lo es el que expresamente dice que se emite en blanco. Y al decir la primera que también es voto de esa índole el que no señala candidato se equipara a lo que la ley describe como no contentivo de nombre alguno. En lo que atañe al valor de dicho voto la norma constitucional guarda silencio pero jurídicamente no es dable admitir que es ninguno, es decir, que ese voto es ineficaz, cuando la norma legal prescribe lo contrario.*

*(...) Es, pues, un voto válido y como tal debe tomárselo en cuenta para obtener el cuociente electoral como lo manda el segundo inciso del precitado artículo 137 del Código Electoral, mientras esta norma no sea subrogada o modificada por el legislador (...) Ello facilita la participación a sectores minoritarios de la opinión política, lo que lejos de ser dañoso resulta conveniente en la medida en que permite que aquellos tengan ámbitos de expresión democrática para sus inquietudes y aspiraciones, medio más adecuado al logro de la paz y la armonía ciudadanas que el monopolio de las corporaciones de elección popular por los sectores mayoritarios. Se impone, entonces, denegar la nulidad impetrada”.*

#### **1.2.2.5.4.1. Validez jurídica del voto en blanco**

La Constitución Colombiana le da plena validez jurídica y política al voto en blanco, al reconocer que en los casos en que el número de votos en blanco supere la mitad más uno de los votos válidos depositados en una determinada circunscripción electoral por un alcalde o gobernador, o para corporación pública, tendrá que repetirse de nuevo la elección pero con diferentes candidatos. Con ello, los ciudadanos tendrán una verdadera posibilidad de hacer sentir su expresión de rechazo a los candidatos que se postulan, y encontrar en el voto en blanco una opción legítima con plena validez legal.

En consecuencia, en los casos en que el número de votos en blanco supere la mitad más uno de los votos válidos depositados en una determinada circunscripción electoral por un alcalde o gobernador, o para corporación pública, tendrá que repetirse de nuevo la elección pero con diferentes candidatos. Tal como expresamente lo indica el Parágrafo 1° del artículo 258 de la Carta Política, cuando señala:

*Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.*

La doctrina del Consejo Nacional Electoral<sup>(3)</sup> aplicada para las elecciones de alcalde del municipio de Susa, Cundinamarca, donde en las elecciones del 26 de octubre de 2003 los votos en blanco constituyeron la mayoría absoluta en relación con los votos válidos, dijo:

*“(...) de presentarse la situación en ella descrita, debe repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, tal deber constituye un imperativo de ineludible cumplimiento, conforme lo determina el artículo 4.º, inciso primero del ordenamiento constitucional”.*

#### **1.2.2.5.4.2. Doctrina del Consejo Nacional Electoral sobre el voto en blanco**

En relación con la eficacia jurídica y el efecto del voto en blanco, ha dicho la doctrina del Consejo Nacional Electoral (en Concepto del 10 de junio de 2004):

*“El voto en blanco en las elecciones constituye una forma de participación: la campaña por el voto en blanco dentro de una elección, es una opción válida que goza de reconocimiento jurídico y expresa inconformidad o disenso con el candidato o con el sistema político imperante.*

*“La promoción deliberada del voto en blanco, refleja una postura de protesta y censura frente a las opciones políticas existentes - bien sea por su forma de escogencia, o porque se asume que los candidatos no reúnen las calidades exigidas por el cargo- más que*

---

<sup>3</sup> Ver Consejo Nacional Electoral, Concepto del 4 de marzo de 2004, M. P.: Germán de Jesús Bustillo Pereira.

*un cuestionamiento de las elecciones como piedra angular de la democracia.*

*“En consecuencia, el voto en blanco en las elecciones para cargos y corporaciones públicas es un derecho político.*

*“En aras del principio de igualdad conviene otorgarle las mismas prerrogativas a los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que impulsen el voto en blanco, en relación con las colectividades que promuevan candidaturas para cargos o corporaciones públicas.*

*“La Constitución le confiere eficacia al voto en blanco, al otorgarle efectos políticos y jurídicos, y propiciar así la repetición de la elección, por una sola vez, cuando constituye mayoría absoluta en relación con los votos válidos.*

*“Dentro de un proceso para proveer cargos por elección popular, la colectividad que opte por el voto en blanco debe inscribirse para poder usufructuar las prerrogativas a las cuales pueden acceder los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos. En esta circunstancia, el requisito de inscripción recae sobre la organización que impulse el voto en blanco y no sobre esta opción como tal, por cuanto como se indicó goza de reconocimiento por parte del Estado. Los requisitos que el Consejo Nacional Electoral debe exigir para la inscripción de los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos que opten por el voto en blanco en elecciones para cargos y corporaciones públicas, son los siguientes:*

*“La prohibición absoluta a los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que opten por el voto en*

*blanco, de promover una lista o candidatura para la misma elección, pues optar por el voto en blanco y al mismo tiempo apoyar un candidato entraña un contrasentido y viola flagrantemente el artículo 263 de la Carta Constitucional, modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo N.º 01 de 2003.*

*“Adicionalmente, no sería coherente optar por el voto en blanco en una elección, manifestando así su descontento con las candidaturas presentes, y, simultáneamente impulsar un candidato o una lista, lo cual desmentiría el pretendido descontento con las opciones electorales a disposición de los votantes.*

*“Si las colectividades que optan por el voto en blanco conforman una alianza, debe haber un partido postulante de la opción electoral ‘voto en blanco’ y unos partidos o movimientos adherentes, los cuales deberán anexar un escrito, en el cual manifiestan su apoyo a dicha alternativa, de conformidad con las condiciones enunciadas en el artículo 5º del Reglamento N.º 01 de 2003.*

*“En el evento de que en una misma elección, varias fuerzas políticas opten independientemente, ‘por el voto en blanco’, el Estado en cabeza de la autoridad competente deberá exigir que conformen una alianza, bajo las condiciones ya anotadas de la existencia de un partido postulante y los demás como adherentes, para evitar la existencia de diversas fuerzas políticas en una misma elección, pugnando cada una por su lado, por la misma opción electoral, el ‘voto en blanco’; lo cual además iría en contravía del mandato constitucional, según el cual, los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos únicamente pueden postular una lista o un candidato. De otra parte, se afectaría el principio de la proporcionalidad en la distribución de*

*espacios en los medios de comunicación social del Estado, toda vez que si en una misma elección, existen varias organizaciones políticas que promueven la votación en blanco y a cada una de ellas se le asigna individualmente un espacio, ello iría en detrimento de quienes postulen una lista o candidato único.*

*“El partido, movimiento político que decida impulsar el voto en blanco, deberá acreditar personería jurídica y representación legal.*

*“La colectividad que opte por el voto en blanco, deberá aportar el acta de asamblea o de escrutinio, en la cual conste que la asamblea o la consulta interna, aprobó por mayoría tal decisión.*

*“El representante legal de partido o movimiento político que promueva el voto en blanco deberá suscribir los formularios que para el efecto establezca la Organización Electoral.*

*Requisitos que se deben tener en cuenta para los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que opten por el voto en blanco:*

*“En las elecciones para cargos y corporaciones públicas, la inscripción del candidato exige la suscripción de un memorial con un número de firmas equivalente a la quinta parte del cuociente resultante de dividir el censo electoral correspondiente entre el número de curules a proveer, en el caso de las corporaciones públicas. Para los cargos uninominales, se requiere un número de firmas equivalente a la quinta parte del censo electoral. El cumplimiento de esta condición contribuye a garantizar la seriedad, en términos de posible fuerza electoral de la candidatura propuesta. Asimismo, en los mecanismos de participación ciudadana, para los grupos de ciudadanos se exige la acreditación*

*de un número de firmas equivalente al uno por mil del censo electoral correspondiente. Reivindicando el principio de igualdad conviene exigir la misma cantidad de firmas que se exigen para las elecciones de candidatos, en el caso de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que, eventualmente, se inscriban como partidarios del voto en blanco.*

*“La caución, póliza de seriedad o garantía bancaria, que la ley exige a los inscriptores de grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales, dentro del proceso de inscripción de las candidaturas para cargos uninominales y plurinominales, para garantizar una mínima votación por la opción electoral propuesta, debe exigirse también a los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que opten por el voto en blanco.*

*“Así mismo, se deberá acompañar el acta de asamblea que adoptó por mayoría esta decisión.*

*“Y, los inscriptores de la opción ‘voto en blanco’ deberán también diligenciar los formularios que la Organización Electoral determine.*

*“Requisitos que se deben tener en cuenta para los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que constituyan una alianza para promover la opción del voto en blanco:*

*“El partido postulante de la opción por el ‘voto en blanco’, deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para los partidos o movimientos políticos que postulen candidatos.*

*“De igual modo, los partidos y movimientos adherentes, anexarán un escrito en el que conste su apoyo a la mencionada opción electoral.*

*Los partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos que cumplan con los requisitos que se detallaron anteriormente y se encuentren válidamente inscritos para promover la opción por el voto en blanco, podrán acceder a las prerrogativas a que tienen derecho los partidos y movimientos políticos que inscriben candidatos o listas”.*

#### **1.2.2.5.5 El voto y el referendo**

El artículo 40 de la Carta Política Colombiana señala:

*Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

- 1. Elegir y ser elegido.*
- 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

En similar sentido, el inciso 1º del artículo 103 de la Carta también se refiere al voto como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

En relación con las votaciones para referendo, el último inciso del artículo 378 de la Constitución Política prescribe:

*La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere del voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de los ciudadanos que integren el censo electoral.*



La Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994, Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, señaló en cuanto a la naturaleza del voto como mecanismo de participación:

*“Mediante este derecho político fundamental, el ciudadano elige a quienes lo representan en la dirección y administración del Estado. De igual forma, por medio del voto, el ciudadano también puede escoger o rechazar la incorporación o expulsión de una norma jurídica, aceptar o improbar las propuestas que se ponen a su consideración, así como las consultas que le hagan sus gobernantes. Todas estas actividades del ciudadano, tendientes a involucrarlo en la vida política del Estado, a que tome parte en las decisiones importantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, las ejerce por intermedio de los demás mecanismos de participación, tales como el plebiscito, el referendo, la consulta popular y la revocatoria del mandato; es decir, por medio de estos instrumentos no electorales de la democracia el ciudadano ejerce su derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.*

*De lo anterior se colige que el mismo artículo 103 constitucional trae una distinción importante en cuanto a mecanismos de participación se refiere: los que para su ejecución requieren del voto, es decir, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria directa, y aquellos en los cuales el ciudadano o grupo de ciudadanos participan directamente o interactúan con sus gobernantes sin necesidad de acudir al sufragio, estos son, la iniciativa legislativa y normativa y el cabildo abierto”<sup>(4)</sup>.*

---

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 9.º de la Ley Estatutaria 134 de 1994, el cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de

De otra parte, el Consejo Nacional Electoral<sup>(5)</sup> se pronunció en relación con el concepto de sufragio para los efectos del referendo, de la siguiente manera:

*“Por sufragio se ha entendido según el Diccionario Jurídico Colombiano (con enfoque en la legislación nacional), lo siguiente:*

*‘Sufragio es sinónimo de voto; pero también puede considerarse, en términos más amplios, como equivalente de elección o sistema de selección de los miembros de determinados órganos (parlamentarios, concejales, alcaldes, etc.).*

*El sufragio es el medio por el cual el pueblo procede a la elección de sus autoridades, siendo él un elemento básico de todo régimen democrático.*

*El sufragio puede ser directo o indirecto. En el primer caso ello ocurre cuando el ciudadano vota por determinados candidatos para ocupar diversos cargos a cubrir. En el segundo caso, el ciudadano vota por electores, que reunidos luego en colegio electoral, sufragan por los candidatos definitivos (Ver sistemas electorales, elección)”.*

Más adelante, agrega el Consejo Nacional Electoral:

---

discutir asuntos de interés para la comunidad. La iniciativa popular se encuentra definida en el artículo 2.º de la Ley Estatutaria 134 de 1994; todo lo relacionado con la inscripción y trámite de las iniciativas legislativas se encuentra regulado en los artículos 10 al 31 de esta misma ley.

<sup>5</sup> Consejo Nacional Electoral, Consulta Radicación 0696 “Definición de Sufragante para efectos del Referendo” del 23 de abril de 2003, M. P.: Guillermo Francisco Reyes González.

*“De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales transcritas, los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar, mediante el voto, en los procesos de aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo.*

*De acuerdo con tales normas, es sufragante el ciudadano que ejerce el derecho de sufragar, es decir, el ciudadano que estando inscrito en el censo acude a votar y deposita una tarjeta electoral en la urna conforme lo establecen los artículos 76 y 114 del Código Electoral, sin importar la opción que tome”.*

### **1.3 Función de las Elecciones en las Democracias**

*“Un Estado democrático moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación puesto que ambos son manifestaciones del principio democrático de la soberanía popular, que se complementan y se apoyan mutuamente en su relación”. (Schneider, H.P., 1991)<sup>6</sup>*

El artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 garantizaba a todos los ciudadanos el derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a la formación de la ley, que debía constituir la expresión de la voluntad general. Este documento resulta fundamental para comprender el principio participativo integrado en la democracia, denominada burguesa, que termina por convertirse en una democracia representativa.

---

<sup>6</sup> SCHNEIDER, H.P., (1991). Democracia y Constitución. Madrid, España. Tomado desde <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-136.pdf> el 18 de Octubre de 2014 a las 3 y 44 pm.

Las elecciones competitivas en un sistema democrático tienen como objeto la designación de los ciudadanos que se encargarán de ejercer el poder político en una comunidad, constituyéndose en el ritual para articular las ideas de representación, gobierno y legitimación, según Josep M. Valles y Agustí Bosch, en su obra *“Sistemas Electorales y Gobierno Representativo”*,<sup>7</sup> al señalar que este objetivo incluye tres grandes funciones en una democracia representativa:

### **1.3.1 Producir representación**

Ante la imposibilidad de una democracia directa como la vía ordinaria de decisión política, la necesidad de designar un cuerpo representativo que se ocupe de los asuntos públicos genera la aparición de los procesos electorales. No obstante, como indica Giovanni Sartori, en su Obra *“La Democracia en 30 Lecciones”*<sup>8</sup>, el concepto representación tiene su origen en el derecho privado por lo que las primeras democracias se fundaron en la noción de mandato imperativo al tiempo que, el sistema representativo, originariamente, surgió como un sistema contrapuesto a la democracia, pues ésta se identificaba con el gobierno directo del pueblo, hasta que en la Francia de la Revolución de 1789, comenzó a utilizarse el término de *“democracia representativa”* por parte de Nicolás de Condorcet.

A lo largo de la historia, la representación conseguida mediante las elecciones ha sido de diversa naturaleza:

#### **1.3.1.1 Representación de intereses**

---

<sup>7</sup> VALLES, J.M., Y BOSCH, A., (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Editorial Ariel.

<sup>8</sup> SARTORI, G., (2009). *La Democracia en 30 lecciones*. Madrid: Editorial Taurus.

Como ocurría en el caso de los precedentes medievales de los órganos representativos que se configuraban de acuerdo con la composición estamental de la sociedad. Esta situación se vió afectada por las transformaciones experimentadas en la Inglaterra del siglo XVII, de manera que, a pesar de que continua existiendo una representación de intereses en el Parlamento, estos ya no son los gremiales sino los del pueblo. La idea de “votar por alguien” introduce entonces el concepto de representatividad, que deberá diferenciarse del concepto de representación.

De otro lado, comienza a rechazarse el mandato imperativo, de manera que el representante ya no es únicamente un agente sometido a las instrucciones de sus representantes o electores. La prohibición del mandato imperativo tiene como finalidad asegurar al parlamentario la libertad de voto en las cuestiones sometidas a la Cámara sin estar supeditadas a las instrucciones de sus electores o de su partido.

Con los revolucionarios, la representación política se va a desligar de los representados hasta el punto de que el representante, una vez elegido, no representa únicamente a los electores que le han votado, sino a la nación y no defiende los intereses particulares de sus votantes, sino a los intereses generales.

Con la admissión de la soberanía nacional y no la popular, se implanta el sufragio restringido y no universal. La Revolución Francesa acuña la *“soberanía nacional en el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: “toda soberanía reside en la nación”*, que es una entidad abstracta que no puede gobernarse a sí misma y que está integrada, no por el pueblo (el elemento humano del Estado) sino por la burguesía. Por eso, el sufragio no se contemplará como un derecho universal, como se

pretende con el concepto de “*soberanía popular*”, sino como una función reservada a quienes ostenten la dignidad suficiente (de ahí el sufragio censitario y el sufragio capacitario que existió en Colombia hasta 1957 con el denominado Plebiscito de 1957).

#### **1.3.1.2 Representatividad de los elegidos respecto de sus electores.**

El concepto de representación experimenta una notable transformación con la extensión del sufragio universal: la elección se ha convertido en un hecho masivo y el compromiso del candidato se manifiesta mediante la adhesión a un programa de partido, pese a que no existen partidos tal y como hoy los conocemos hasta la aparición de elecciones abiertas y ciertamente competitivas. Los partidos políticos tuvieron su origen remoto en los siglos XVII – XVIII, aunque se organizan, tal como los conocemos actualmente, tras las reformas electorales que tuvieron lugar en 1832 en Gran Bretaña, y en Colombia a partir de los años 1848 y 1849. Desde ese momento, los partidos asumen las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad. Precisamente el sufragio universal y las incidencias de los partidos políticos como causa imprescindible para la participación electoral se encuentran en el origen del cambio de planteamiento sobre la representación política.

La aparición de los partidos políticos fue la consecuencia del paso de un sistema feudal a la sociedad industrial que requería nuevas formas de organización política que sustituyesen a las estamentarias o corporativas. Los partidos surgen como cauces de participación, como elementos que articulan la relación entre la sociedad civil y el Estado y su medio de acción es la competencia electoral.

Por otro lado, el Estado deja de ser el Rey en solitario y el Parlamento pasa a formar parte del Estado asumiendo una nueva función: representar al pueblo.

### **1.3.2 Producir gobierno**

Las elecciones reflejan el amplio espectro de intereses presentes en una determinada sociedad, algunos de los cuales, asumidos por las fuerzas concurrentes a la contienda electoral, reciben el soporte de los electores. De este modo, el cuerpo electoral mediante su voto posibilita la designación de líderes y equipos con capacidad de llevar a término programas políticos viables. Sin embargo, históricamente, los Reyes cuando necesitaban dinero para sus ejércitos, reunían de modo ocasional a los “Estados” para recabar su ayuda en la captación de recursos, lo que constituía la principal función de los Parlamentos; los impuestos debían ser aprobados por el Parlamento que solo controlaba la actuación financiera de los Monarcas hasta que consiguió algunas prerrogativas con el *“no taxation without representation”* que inspiró la Revolución Norteamericana. Aunque no era esta la función primigenia de los Parlamentos, estos, ahora, han de controlar e intervenir en la designación del Gobierno en los regímenes parlamentarios (a diferencia de los presidenciales), en los que el Parlamento asumirá la facultad de designar y destituir al Gobierno.

Los electores de manera indirecta al elegir a los miembros del parlamento, intervienen en la función de producir Gobierno. Los gobiernos democráticos son, al mismo tiempo, gobiernos representativos en el sentido de que el pueblo participa en la vida política y, ante la imposibilidad de hacerlo directamente, lo hace a través de los representantes que ha elegido libremente.

En la actualidad, producir gobierno ha de entenderse, de acuerdo con VALLES y BOSCH<sup>9</sup>, en un doble sentido: la formación de un ejecutivo y la adecuación de sus decisiones a las preferencias de la sociedad. Teniendo en cuenta, no solo los intereses de las mayorías, sino respetando las minorías. Gobierno y gobernabilidad serían el propósito perseguido con el proceso electoral. Sin embargo, este ideal se queda para Joseph A. Schumpeter, en su obra *“Capitalismo, Socialismo y Democracia”*<sup>10</sup>, en algo mucho más limitado; selección de equipos de gobierno mediante la exclusión de los aspirantes no seleccionados.

En efecto, afirmó Shumpeter que:

*“¿Es mejor una democracia en la que todos participemos de las decisiones públicas o es preferible que solo lo hagan unas élites preparadas? Esta tensión, antigua como la democracia misma, es fuente de inagotables controversias. Simplificando mucho, hay dos escuelas que ofrecen perspectivas opuestas sobre esta cuestión. La primera es la partidaria de la democracia participativa o «republicana». El leit motiv fundamental de esta escuela es que la ciudadanía debe implicarse en las decisiones políticas. La virtud cívica se convierte en el combustible que hace posible la vida en sociedad, siendo la ciudadanía la protagonista activa de lo que ocurre en la polis. Aquí es donde entran las ideas de **Skinner**, **Pocock** o **Philip Pettit**. La segunda de las grandes familias es la denominada elitista, la cual considera que la democracia es un régimen que debe quedar esencialmente en manos de unos pocos, a ser posible los mejores. La participación política no es un bien en*

---

<sup>9</sup> VALLES, J.M., Y BOSCH, A., (1997). Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona: Editorial Ariel.

<sup>10</sup> SHUMPETER, J.A., (1942) Capitalismo, Sociedad y democracia. Londres: Editorial Routlette.



*sí mismo pero este sistema permite, al menos, que la gente pueda dedicarse a sus asuntos. Entre los defensores de esta idea estaban **Pareto, Mosca o Joseph A. Schumpeter**, el cual enunció la teoría elitista más acabada e inequívocamente democrática.*

*Dada la inexistencia de este interés general, Schumpeter define al método democrático como aquel sistema basado en la lucha competitiva por el voto de los ciudadanos, del cual emergen las decisiones políticas. Según Schumpeter esta nueva visión de la democracia es mucho más realista. Esta concepción permite establecer una analogía entre la competencia por el liderazgo y la competencia económica, refleja la relación entre democracia y libertad individual —dado que la competición presupone libertad de expresión y de prensa— y señala un criterio de distinción entre gobiernos democráticos y autoritarios. Además, evita el problema de igualar la voluntad del pueblo con la voluntad de una mayoría de personas. Reconoce que el electorado tiene tanto la función de crear un gobierno como la de despedirlo, pero reduce a esto todo el control que pueda tener sobre ellos.*

*Schumpeter creía que su visión de la democracia tenía implicaciones prácticas. Los partidos políticos no debían entenderse como grupos persiguiendo el bienestar público inspirados por sus ideologías, sino como mecanismos para articular la competencia política. La estabilidad de la democracia dependería de tener buenos líderes, probablemente una élite de expertos profesionales, los cuales deberían ocuparse de unas pocas materias y estar asistidos por una burocracia estable y bien cualificada. Por su parte, el electorado no debería interferir en las decisiones de los líderes electos ni darles instrucciones. La democracia significa tan solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle, pero no más. Dada esta división*

*de tareas el «elitismo competitivo» de Schumpeter sería el modelo de democracia más factible y apropiado.*

*Como crítico de los totalitarismos de la época, el economista austro-americano insistió en que los amantes de la democracia debían limpiar su credo de los supuestos imaginarios de la doctrina clásica. Por encima de todo, debían desterrar la idea de que el pueblo tiene opiniones concluyentes y racionales sobre todas las cuestiones políticas. Nada de plantear que solo pueden hacerse efectivas esas opiniones actuando directamente o eligiendo representantes que llevarán a cabo su voluntad. El régimen democrático no es más que un método político en el que el pueblo, como elector, opta periódicamente entre equipos posibles de líderes.*

*Su aproximación concebía el comportamiento de los políticos de forma análoga a las empresas compitiendo por clientes. Las riendas del gobierno pertenecen a los que dominan el mercado. Eso sí, al igual que el poder de los clientes está limitado a lo que les ofrece el fabricante, los votantes no definen las cuestiones políticas centrales del día ni tienen una capacidad ilimitada de elección. A quién terminan eligiendo depende de las iniciativas de los candidatos que se presentan y de las poderosas fuerzas que hay detrás de esas candidaturas. Para Schumpeter el hecho de que los partidos estén nominalmente ligados a unos valores ideológicos no es central. La explicación de por qué todos los gobiernos terminan haciendo políticas similares radica en que, después de todo, los partidos no son más que máquinas ideadas con el fin de ganar la lucha competitiva por el poder. Solo esto último les interesa.*

*En consecuencia, los partidos son la respuesta al hecho de que la masa electoral solo es capaz de actuar de forma cruenta. Los partidos son un intento de regular la competencia política,*

*exactamente igual que pasaría con una asociación de comerciantes. Son como empresas que ponen orden en la provisión de bienes y servicios. De ahí que para él las técnicas de sugestión psicológica, la propaganda, los eslóganes y las melodías características de las organizaciones no sean complementos accesorios. Para él son la esencia misma de la política partidista. Al igual que lo es el jefe político, que proporciona orden y la capacidad de gobernar la complejidad.*

*Eso sí, deben quedar bien claros los roles de líderes y votantes. Los electores no solo deben abstenerse de tratar de instruir a sus representantes acerca de lo que deben hacer, sino que deben desistir de cualquier intento de influir en su opinión. ¡Hasta llegó a pedir que se acabara por ley con la práctica de bombardear a los representantes con cartas y telegramas! La única forma de participación política abierta a los ciudadanos en la teoría de Schumpeter es la discusión y el voto ocasional.*

*En sus obras, Schumpeter señala que la democracia puede ser un campo abonado para la ineficiencia. Entre otras cosas por lo mismo con lo que él la caracteriza; la lucha incesante por la ventaja política y la toma de decisiones basadas en los intereses a corto plazo de los políticos. Sin embargo, considera que los problemas pueden minimizarse si se cumplen determinadas condiciones.*

*La primera de ellas es disponer de unos políticos de gran capacidad, de gran cualificación. La segunda, que la competencia entre los líderes rivales (y los partidos) tenga lugar dentro de un abanico de cuestiones relativamente restringido. Insiste en que debe haber consenso sobre la dirección general de la política nacional, sobre qué es un programa razonable y sobre los asuntos constitucionales básicos. La tercera es que haya una burocracia*

*independiente bien formada, de buena reputación y tradición, para ayudar a los políticos en todos los aspectos de la administración. Y por último, la presencia de cierto autocontrol democrático, con el compromiso de no caer en la crítica excesiva al gobierno o un comportamiento impredecible y violento.*

*La democracia tiene muchas probabilidades de derrumbarse cuando los intereses y las ideologías se defienden tan firmemente que las personas no estén dispuestas a comprometerse con ella como procedimiento. Un punto que para Schumpeter señala el fin de la política democrática. De ahí que una de sus preocupaciones más recurrentes sea la relación entre democracia y libertad. Si entendemos por esta última la existencia de libertades individuales, entonces precisa que todo el mundo sea, en principio, libre para competir por el liderazgo. Algo que a juicio de Schumpeter permite demostrar que la democracia puede ser compatible tanto con un sistema capitalista como con uno socialista. Eso sí, siempre y cuando la concepción de la política no se estire en exceso.*

*En una economía capitalista es difícil que ocurra esto último porque la economía se considera fuera de la esfera directa de la política, lejos de la actividad gubernamental. Es un esquema fundamentalmente liberal. Sin embargo, Schumpeter señala que el modelo socialista tiene más peligros. Este modelo, al carecer de una restricción decisiva del ámbito de la política, deja abiertos todos los frentes a la intervención gubernamental. De ahí que defiende que la democracia y el socialismo tan solo pueden ser compatibles si a la primera se la entiende como elitismo competitivo, separando claramente la política de las cuestiones técnicas. Schumpeter afirmaba que no se podía determinar por adelantado si una democracia socialista podría funcionar adecuadamente a largo plazo. Pero de una cosa estaba*

*absolutamente seguro: las ideas que conforman la doctrina clásica de la democracia jamás podrían hacerse realidad, por lo que un socialismo futuro no tendrá ninguna relación con ellas. Y en eso tuvo razón.*

*La teoría de la democracia de Schumpeter señala muchas características reconocibles en las democracias liberales de Occidente. La lucha competitiva por el poder entre los partidos, el importante papel de las burocracias, la relevancia del liderazgo político, la política moderna basada en el marketing, la forma en que los votantes están sujetos a una avalancha constante de información política y cómo muchos votantes, a pesar de ello, permanecen pobremente informados sobre las cuestiones políticas. Muchas de estas ideas pasaron a ser centrales en la ciencia social de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, justo los años de florecimiento de la ciencia política”(SHUMPETER, J.A., 1942)<sup>11</sup>.*

### **1.3.3 Producir legitimidad**

El término legitimidad ha de entenderse, según lo señala la tratadista Maria Vicenta García Soriano en su obra *“Elementos de Derecho Electoral”*<sup>12</sup>, en el sentido de transformación de la obediencia en

---

<sup>11</sup> SHUMPETER, J.A., (1942) Capitalismo, Sociedad y democracia. Londres: Editorial Routlette.

<sup>12</sup> GARCIA SORIANO, M.V., “El art. 3 del Protocolo adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres”, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol, núm. 14/16, 1996, “Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico”, en AA.VV., “Democracia participación y voto a través de las nuevas tecnologías”, Granada, 2007, “Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías a la integridad del proceso electoral”, en Elecciones, Lima, Perú, vol. 7 2008, “Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de (e-)

adhesión, para lo cual es necesario que exista el consentimiento de los ciudadanos para que los Gobiernos puedan ejercer sus funciones. El proceso electoral posibilita que aquellos que van a ejercer la acción de gobierno puedan ser considerados como los justos titulares, más allá de las discrepancias del electorado respecto de sus actuaciones concretas.

Esta legitimación se consigue, principalmente, por el carácter ritual y periódico de unas elecciones competitivas y abiertas a todos los ciudadanos. Desde el momento en que el sufragio es universal y no existen colectivos excluidos todos han de aceptar los resultados aunque no sean los que desearían. De ahí el problema de legitimación de los gobiernos municipales que plantea la exclusión de quienes residiendo legalmente no tienen derecho a participar en las elecciones locales por no ser nacionales; esta exclusión se ha intentado evitar en España desde el año 2008 con el incremento de convenios de reciprocidad para que pudieran votar en las elecciones de 2011.

Por otro lado, es innegable que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos rara vez se lleva a cabo fuera de los comicios, de modo que cada proceso electoral se convierte en el cauce de integración del ciudadano en la vida política y en el ámbito en el que candidatos, partidos y medios de comunicación intensifican el intercambio de mensajes. En especial, durante la campaña electoral.

Sin embargo, en los regímenes no democráticos, las elecciones no tienen posibilidad de cambiar los Gobiernos ni de legitimar el ejercicio del poder, sino que únicamente constituyen un elemento accidental en el reclutamiento de la élite política, según palabras del

---

*votación*” en Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones, No. 4, San José de Costa Rica, 2007.

professor Dieter Nohlen, “*Sistemas electorales y gobernabilidad*” (NOHLEN, D. 1992)<sup>13</sup>.

## **1.4 Nuevas formas de participación ciudadana y de democracia electrónica**

### **1.4.1 La participación ciudadana como instrumento que fortalece la democracia**

Citando a Silva, Revelo y Ferreiro (2013)<sup>14</sup>, encontramos la relación entre nuevas tecnologías, democracia y modernidad, cuando dicen que en el mundo actual, las tecnologías de la información y de la comunicación se han convertido en instrumentos que apoyan la construcción de una democracia participativa e inclusiva, al permitir a los ciudadanos reflexionar en base a información pública de organizaciones políticas y candidatos, mediante espacios para generar participación, diálogos y reflexión social. Sin duda, es un acierto de estas y aquellos, acceder al mundo virtual como herramienta de difusión de sus postulados políticos, y someterlos a la opinión pública para su escrutinio y debate, pues afirman los autores, Una ciudadanía informada constituye una de las bases de una democracia dinámica, en la que los ciudadanos generan una memoria colectiva con una permanente búsqueda, recolección, análisis y difusión de información de los sujetos políticos que participan en los procesos electorales.

---

<sup>13</sup> NOHLEN, D. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Heidelberg, Working Paper n.63

<sup>14</sup> SILVA, R., REVELO, H., FERRERIO, J. (2013). La i-democracia: Participación ciudadana e información de los sujetos políticos. Tomado desde: <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/ensayo-la-i-democracia-participacion-ciudadana-e-informacion-de-los-sujetos-politicos#sthash.mUrgplB2.dpbs> El 8 de septiembre de 2014, hora 3 pm.

Al respecto, los medios de comunicación también han hecho su parte, pues sus plataformas virtuales han desempeñado un rol significativo en este aspecto, al tener la posibilidad de publicar con inmediatez cualquier acontecimiento de la vida Política en una sociedad determinada, además de informar, lo que fomenta súbitamente, y casi en tiempo real, comentarios y debates generalizados que enriquecen la información, la cualificación de la ciudadanía en temas políticos y generan corrientes de opinión en diversos sentidos.

De acuerdo con los citados autores, afirmamos que *“Como resultado de un ciudadano informado tenemos: mayor transparencia, una mejor democracia, mejores decisiones en el momento de elegir autoridades, mejor ejercicio de su participación ciudadana en temas públicos, apoderamiento de la acción pública de sus representantes, y se facilita la rendición de la gestión de sus autoridades electas.”*

Respecto de este último concepto de rendición de cuentas, Silva, Revelo y Ferreiro (2013) sostienen que *“tiene su origen en la teoría de la superioridad democrática de la representatividad de John Locke, basada en la noción de que la rendición de cuentas sólo es posible cuando existe una clara distinción entre gobernados y gobernantes (Locke, 1690). Desde entonces y hasta la actualidad, el concepto se mantiene vigente, por lo que es fundamental comprender que en una democracia representativa la ciudadanía transfiere su poder de toma de decisión al gobierno, y que por ende debe haber un mecanismo para **que dicho** gobierno rinda cuentas de sus decisiones y procedimientos”*. De algún modo, podemos argumentar también como sustento del concepto de rendición de cuentas, la figura del mandato (como en la teoría clásica contractual) en la que, el mandante (que para el caso de la democracia representativa es el pueblo soberano) tiene la facultad de exigir de su mandatario (el obligado, que para el caso sería la autoridad o miembro de corporación pública elegido



popularmente) rendición de las cuentas en los asuntos objeto de su mandato.

Retomando a nuestros tratadistas, *“ante el incumplimiento de una gestión transparente se debe poder sancionar al gobierno, e incluso **en caso** de ser necesario, removerlo. Cabe resaltar que muchas veces se asocia a la rendición de cuentas como un **término financiero**, pero aún en esta área, mantiene la base **del** concepto general de delegar cierta autoridad, evaluar el desempeño e imponer sanciones en caso de ser necesario (SILVA, REVELO, FERREIRO. 2013).<sup>15</sup>”*

#### **1.4.2 La participación política: relación inescindible con la confianza del elector en sus instituciones electorales y en el respeto a la voluntad del elector**

##### **1.4.2.1 La abstención electoral: relación directa y conexa con la credibilidad en el sistema electoral y las instituciones políticas**

Dentro de los diferentes estudios realizados con el objetivo de medir la relación de causalidad entre el abstencionismo electoral y la falta de confianza en las instituciones Colombianas, encontramos el realizado por HORBATH (2004)<sup>16</sup>, en el que claramente se evidencia

---

<sup>15</sup> SILVA, R., REVELO, H., FERRERIO, J. (2013). La i-democracia: Participación ciudadana e información de los sujetos políticos. Tomado desde: <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/ensayo-la-i-democracia-participacion-ciudadana-e-informacion-de-los-sujetos-politicos#sthash.mUrgplB2.dpbs> El 8 de septiembre de 2014, hora 3 pm.

<sup>16</sup> HORBATH, J.E. (2004) Pobreza y elecciones en Colombia. Algunos hallazgos para reflexionar. En Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad Vol. X No. 29 Enero-Abril. Tomado desde: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/espinal29/199.pdf> El 9 de septiembre de 2014 hora 8:32 am.

como la problemática y los factores sociales, políticos y económicos de cada región interfieren directamente en los resultados electorales. El citado autor plantea que El estado actual de orden público y el deterioro de la economía a partir de la contracción de la demanda interna y la dependencia de las exportaciones de productos primarios, hacen que el marco social en que se desarrollan los comicios se convierten en el termómetro de evaluación de las instituciones del poder gubernamental en el país.

De esta forma HORBARTH (2004) en su artículo en línea, nos presenta los siguientes datos que nos llevan a formar una conclusión veraz frente a la abstención electoral en Colombia, así:

- a.** Los resultados de las elecciones del 2002 para la Cámara y el Senado, mostraron tasas de participación electoral con un promedio menor a la mitad del potencial electoral. De los cerca de 24 millones de colombianos que formaron el padrón electoral en el territorio, sólo votaron menos de 10 millones y medio. En zonas de conflicto como los departamentos de Caquetá y Arauca, la tasa de participación electoral fue menor a 30% (véase Gráfica 1). Solamente ocho de los 33 departamentos, incluyendo Bogotá, registraron tasas superiores a 50%, pero no rebasaron 55%.
- b.** Asimismo, el voto en blanco considerado como el “voto de conciencia” o “voto de protesta”, llegó a alcanzar la cifra de cercano al 10 por ciento en distritos electorales de alta concentración de población. Este es el caso de Bogotá, donde la tasa de participación electoral fue 42%. En promedio, la proporción de votos en blanco respecto al total de la votación estuvo por encima de 5%, más de medio millón de votos,

representando proporciones de votación equivalentes a las del Atlántico, Córdoba o Norte de Santander.

Y concluye el citado autor, que frente al abstencionismo y la magnitud que alcanzó el voto en blanco de la siguiente forma: *“la “protesta silenciosa” es tomada en cuenta por las instituciones políticas representadas por el gobierno y los partidos políticos como la expresión de inconformidad que realiza la población apegándose al derecho constitucional, solo que ese tipo de expresiones solamente es usado principalmente por la población con niveles medios de escolaridad. Sin embargo, este indicador es relativamente alto en un contexto de participación electoral moderada y viene a sumarse como un foco de alerta adicional a la alarma desde hace algún tiempo encendida de falta de credibilidad de las instituciones políticas.”*

Es así como Hobarth, genera dos grandes preguntas a partir de los resultados obtenidos frente al grado de ejercicio de los derechos electorales de los colombianos, siendo estas:

1º ¿existe alguna relación entre la situación de violencia en los distintos distritos electorales y la estos dos indicadores, como explicación de dichos resultados?

2º ¿O acaso es la permanente situación de crisis económica como amenaza constante a la generación de nuevas oportunidades que pudieran llegar a partir de nuevas figuras en la política. Podría ser entonces que la razón de esta moderada o por qué no decirlo, baja participación electoral, responde más a un marco estructural de pobreza?

## **1.5 Representación Política, Democracia Electrónica y Legislación Electoral**

El análisis sobre evolución y desarrollo de la participación ciudadana en Colombia ha sido abarcado por VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ (2003)<sup>17</sup>, según este estudio, la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (VELÁSQUEZ. F. 1986<sup>18</sup>, en VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ 2003<sup>19</sup>). Vemos como los autores hablan de “intervención directa, o por medio de sus representantes”, diferenciando claramente dos formas de participación democrática, la directa y la representativa, formas que analizaremos más adelante.

Los autores colombianos citados anteriormente demuestran los niveles en los que opera la participación, así: *“En algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de*

---

<sup>17</sup> VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003). ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Pp. 19. Bogotá, Colombia. Fundación Corona. [http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/social/social36.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social36.pdf) el día 9 de Septiembre de 2014 a las 4:56 pm

<sup>18</sup> VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en Revista Foro, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22. Citado en: VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003).

<sup>19</sup> VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003). ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Pp. 19. Bogotá, Colombia. Fundación Corona. [http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/social/social36.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social36.pdf) el día 9 de Septiembre de 2014 a las 4:56 pm

*concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio.”*

VELASQUEZ y GONZÁLEZ (2003) demuestran cómo la participación democrática en Colombia alcanza su forma más institucionalizada y cuáles han sido sus picos mostrando momentos de auge y caída, dando una explicación a la gran expectativa y una importante movilización ciudadana que generó en la década del 80, las que se incrementaron con la aprobación de la Carta Política en 1991. Los desarrollos legislativos de esta última introdujeron un número considerable de espacios de participación, que abrieron nuevas posibilidades de movilización de la población.

Es así como a modo de conclusión, VELASQUEZ y GÓNZALEZ (2003) nos plantean como la participación democrática mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones <sup>20</sup>y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

---

<sup>20</sup> VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003). ¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Pp. 19. Bogotá, Colombia. Fundación Corona. [http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/social/social36.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social36.pdf) el día 9 de Septiembre de 2014 a las 4:56 pm

**CAPITULO SEGUNDO:**  
**DE LAS CONDUCTAS QUE ATENTAN CONTRA LOS DERECHOS**  
**ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS PENALES Y**  
**ADMINISTRATIVAS**

*Este Capítulo permitirá, desde un punto de vista del derecho comparado, conocer cómo los Estados en su interés por generar un mayor grado de transparencia y confiabilidad de sus sistemas electorales y democráticos, sancionan las diferentes conductas contrarias al ordenamiento jurídico y legal, cometidas tanto por los ciudadanos, como por los candidatos y los partidos y movimiento políticos.*

*Y es en este contexto, de conocer la tipificación de las conductas antidemocráticas, que se entenderá, a medida que se avance en la lectura de esta investigación doctoral, el porqué los Estados buscan sistemas electorales más modernos y tecnificados, que impidan la comisión de dichas conductas.*

**2.1 Definición de delito electoral**

Dentro de la literatura nacional e internacional, encontramos diversidad de definiciones al término de Delito electoral, razón por la cual hemos decidido tomar la definición del *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (iindh), que define como delito electoral, “aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático y que por su propio carácter peculiar, son definidas y castigadas, por lo general, no en el código penal, sino en la propia ley electoral” (Capel, 1989: 192 en

FERNANDEZ. S. y OJESTO, P. 2007: 1020)<sup>21</sup>.

En estos casos, la doctrina Mexicana ha manifestado a través de autores como FERNANDEZ SEGADO y OJESTO MARTINEZ PORCAYO, quienes citando a ZAMORA JIMENEZ, han establecido que para esta clase de delitos, el objeto de protección a través de los tipos es "*garantizar la adecuada función electoral*", así como el "*respeto en un marco de libertad de la expresión de la voluntad popular*", garantizar la plena libertad del sufragio, el normal desarrollo de los procesos electorales en cuanto a su transparencia y limpieza, además de la garantía que se debe dar al secreto del voto y, como consecuencia, la libre opción por una u otra candidatura que le corresponde al ciudadano (Zamora Jiménez, 2001: 579 en FERNANDEZ. S. y OJESTO, P. 2007: 1020).

## **2.2 Tipos de delito electoral**

En cuanto a los tipos o modalidades de delitos electorales, la doctrina y la jurisprudencia los clasifica en dos: por el autor, esto es, funcionarios públicos, partidos políticos y particulares, y por la materia.

### **2.2.1 Por el autor**

En cuanto a la persona o autor del delito electoral, la doctrina establece tres modalidades: los funcionarios públicos que prestan sus servicios al Estado en forma directa o indirecta, los partidos políticos y los particulares. Veamos.

---

<sup>21</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

### **2.2.1.1 Funcionarios Públicos**

FERNANDEZ SEGADO y OJESTO MARTINEZ (2007:1020) <sup>22</sup> establecen que para mayor claridad, puede distinguirse entre los delitos cometidos por funcionarios públicos en sentido estricto, y aquéllos cometidos por personas que desempeñan funciones públicas durante el proceso electoral.

#### **2.2.1.1.1 Funcionarios públicos en sentido estricto**

Como se planteó en el numeral anterior, las conductas penales en las que incurren los sujetos activos de los delitos que atentan contra los derechos electorales, en algunos casos cuentan con la calificación de ser funcionarios públicos. Es así, como los autores citados plantean que *“En algunos países está tipificada como delito la participación política de determinados funcionarios públicos en el proceso electoral cuando aquélla va más allá del mero ejercicio de su derecho al voto”*. Así, por ejemplo, cualquier participación de los militares en el proceso electoral que no sea el ejercicio del derecho de sufragio es delito, tal es el caso de Costa Rica (art. 153d del ce), *así mismo los citados autores se refieren al caso uruguayo cuando plantean: “en el texto constitucional (art. 77.4) tipifica el delito, haciéndolo extensivo en el artículo 91 del mismo ordenamiento, al presidente y el vicepresidente de la República, los miembros del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Electoral, de los Consejos o directorios o los directores de los Entes Autónomos y de los Servicios*

---

<sup>22</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.



*descentralizados, de las Juntas Departamentales, de las Juntas Locales y los intendentes, entre otros, no pueden ser elegibles para integrar la Cámara de Representantes, haciendo aún más extensible a los empleados militares o civiles dependientes de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del de Cuentas, de los gobiernos departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, por servicios a sueldo, con excepción de los retirados o jubilados.”*

Para mayor claridad frente a la calificación del sujeto activo de la conducta punible, cuando nos referimos a funcionarios públicos en sentido estricto, es necesario examinar el concepto de lo que es la función pública. Para los autores mencionados en este acápite, tomamos la definición de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1989, según la cual, *“La función pública puede entenderse como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de "actividad pública, servicio administrativo o servicio público”*

Así mismo, la legislación mexicana, como lo citan FERNANDEZ y OJESTO (2007:1035)<sup>23</sup>, prevé en el artículo 212 que servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos

---

<sup>23</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales por la comisión de los delitos previstos en materia federal.

Es de esta forma que, como lo indican los citados doctrinantes, los actos delictivos de los funcionarios públicos pueden consistir en incumplimiento de funciones o en abuso de poder.

A título comparativo, los citados autores nos muestran las similitudes en las legislaciones latinoamericanas en cuanto los delitos electorales e incumplimiento de las funciones públicas, quienes lo enuncian así: *“En algunos países se considera delito el incumplimiento de cualquiera de las funciones que la ley electoral atribuye a los funcionarios, éste es el caso, por ejemplo, de Chile (art. 84 de la losiese); en otros supuestos, sólo es constitutivo de delito el incumplimiento de alguna de aquellas funciones, como la negación de los funcionarios a extender certificados de documentos electorales (art. 240 de la leop de Honduras) o, en Costa Rica, la negligencia de los funcionarios registrales a la hora de realizar las actualizaciones correspondientes (art. 152 ce).”*

Continuando con la temática comparativa, vemos cómo se configura la tipicidad en los casos nicaragüense, dominicano y paraguayo, cuando FERNANDEZ y OJESTO (2007:1039) definen que se incurre en el ilícito de *abuso de poder* cuando se cometen acciones como la falsificación de documentos electorales, que viene recogida en la totalidad de los países estudiados; presionar o intimidar a los electores (art. 173.19 de la *le* de República Dominicana y en los arts.

174.1 y 175.2 de la *le* de Nicaragua); detener a integrantes de las mesas electorales o a cualquier elector (art. 319 del *CE* de Paraguay) y, por último, con carácter general, abusos del cargo público para favorecer a determinado candidato (art. 173.18 de la *LE* de República Dominicana y art. 385a del *dl* 26859 de Perú).

Para mayor claridad de la adecuación típica, antijurídica y culpable del tipo penal de abuso de autoridad, (Osorio, 1989: 12), citado en FERNANDEZ y OJESTO (2007:1039), se define como el mal uso que hace un funcionario público de las facultades que la ley le atribuye. El abuso de autoridad configura delito en ciertos casos, como dictar resoluciones contrarias a la Constitución o a las leyes, no ejecutar éstas cuando su cumplimiento correspondiere, omitir, rehusar o retardar ilegalmente algún acto de su función.

El Código Penal Federal mexicano, en palabras de los citados autores, *“prevé la figura de abuso de autoridad en el numeral 215, guardando relación en materia electoral con el artículo 401 del mismo ordenamiento en el que se precisa quiénes son considerados servidores públicos, de tal forma contempla: i) servidores públicos, las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el artículo 212 de este Código. Se entenderá también como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal; ii) funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales; iii) funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral; iv) candidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente.”*

#### **2.2.1.1.2 Personas que desempeñan funciones públicas con ocasión del proceso electoral**

Dentro de los procesos electorales en Latinoamérica, hay quienes prestan sus servicios como particulares ejerciendo temporalmente funciones públicas, lo que genera una circunstancia de calificación a los sujetos activos de las conductas que atenten contra derechos electorales.

Los autores FERNANDEZ y OJESTO (2007:1041)<sup>24</sup> en su artículo Delitos y Faltas electorales enuncian estas conductas alrededor de los países latinoamericanos así:

- a. Se entienden como incumplimiento de funciones, por ejemplo, no asistir a la convocatoria de la mesa electoral (art. 356 del *ce* de Panamá),
- b. Retirarse injustificadamente antes del término de la jornada electoral (art. 132.2 de la *locupe* de Chile),
- c. No firmar las actas electorales (art. 256.9 de la *lospp* de Venezuela *y* art. 133 de la *le* de Ecuador),
- d. Celebrar los acuerdos sin el quorum necesario o reunirse en lugar u horas diferentes (art. 133 de la *locupe* de Chile *y* art. 173.4 de la *le* de Nicaragua),
- e. No mencionar en las actas reclamaciones debidamente formuladas (art. 316 del *ce* de Brasil *y* art. 173.2 de la *le* de República Dominicana).

---

<sup>24</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

- f. En el caso de México, el Cofipe regula las funciones electorales *y* prevé quiénes en su cargo son considerados funcionarios electorales, *y* el Código Penal en materia de delitos electorales sanciona a quien “se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral” (art. 405f.II del *cpf*).
- g. Abusos en el ejercicio de las funciones son, por ejemplo, no admitir el voto de persona con derecho a él (art. 132.4 de la *locvpe* de Chile *y* art. 132.E de la *le* de Ecuador),
- h. Admitir el voto de persona inhabilitada para votar (art. 383.C del *dl* 26859 de Perú, *y* art. 344 del *ce* de Panamá),
- i. Marcar el voto para violar el secreto del mismo o declararlo nulo (art. 132.5 de la *locvpe* de Chile, *y* arts. 174.12 *y* 174.13 de la *LE* de República Dominicana),
- j. Apropiación de documentos electorales (art. 346.1 del *ce* de Panamá),
- k. No computar votos válidos (art. 152n del *CE* de Costa Rica),
- l. Suspende abusivamente la votación o el escrutinio (art. 132.8 de la *locvpe* de Chile),
- m. Cuando en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores *y* los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados (art. 405 F. vi, *cpf* de México).

#### **2.2.1.2 Partidos Políticos**

Teniendo en cuenta que los grupos o partidos políticos como tales no pueden ser sujetos activos como colectivo de una conducta punible, en diferentes legislaciones latinoamericanas, para

FERNANDEZ y OJESTO (2007:1042) <sup>25</sup> solo se regulan algunas conductas en particular, así:

- a. Propiciar propaganda electoral sin respeto a los valores democráticos (art. 333 del *ce* de Paraguay), y la recepción ilícita de donaciones (art. 243.b de la *leop* de Honduras).
- b. En otros supuestos se considera sujeto activo del delito a los funcionarios partidistas, candidatos y ciudadanos y, en consecuencia, la sanción va dirigida a ellos. Así, en los artículos 401 y 406.n (adicionada, en el *Diario* Oficial del 15 de agosto de 1990) del *cpf* de México se sanciona al funcionario partidista o al candidato que realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral. De tal forma que la legislación ordinaria impone la pena a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña, tomando en cuenta que quien haya colaborado en la comisión sea servidor público (arts. 412 y 407.ni del *cpf*).

### **2.2.1.3 Particulares**

En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas, como lo vimos anteriormente, se regulan las conductas que resultan lesivas y antijurídicas para los procesos electorales. En numerales anteriores se enunciaron las conductas que diferentes países castigan contra quienes tienen la calidad de funcionarios públicos y quienes temporalmente ejerzan funciones públicas.

---

<sup>25</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

Es en esta instancia, en la que me permito citar a FERNANDEZ y OJESTO (2007:1044)<sup>26</sup>, según el cual, las conductas que resultan tipificadas en la legislación latinoamericana que atentan contra la democracia y contra los procesos electorales como bienes jurídicos tutelados y cuyos sujetos activos son los particulares, son las siguientes:

*“En este sentido, casi todos los países castigan las acciones de los particulares que consisten en la obstaculización del proceso electoral, los fraudes electorales (destacando los delitos de votar dos o más veces, o votar sin tener derecho a ello), las falsedades electorales, etc. Asimismo, se penalizan los actos de propaganda electoral ilegal, los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y en las cercanías del lugar donde éstas se celebran, y las coacciones dirigidas contra otros electores o contra personas con funciones en el proceso electoral. Por último, en algunos países se castigan como delitos electorales la calumnia, la injuria o determinadas sustracciones.”*

### **2.2.3. Por la materia**

Siguiendo la línea de investigación planteada en numerales anteriores, tomando el análisis de FERNANDEZ y OJESTO (2007:1046) <sup>27</sup> sobre la gran variedad de tipos delictivos en Latinoamérica, estos se han clasificado en los siguientes grupos:

---

<sup>26</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>27</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

### **2.2.3.1. Obstaculización del proceso electoral**

Son delitos de esta clase los que hacen referencia a la obstaculización de las inscripciones en el registro (como se recoge en el art. 198 del *ce* de Bolivia, art. 334.5 del *ce* de Panamá y art. 172.H de la *lerc* de Cuba); el atropello, impedimento o limitación del derecho al sufragio (art. 136.8 de la *locupe* de Chile, art. 213 de la *leop* de Honduras, o art. 173.6 de la *le* de República Dominicana); negarse a dar certificaciones (art. 318 del *ce* de Paraguay, art. 338 del *ce* de Panamá, o arts. 173.13 y 173.14 de la *le* de República Dominicana); negarse a admitir propuesta de candidato presentada en tiempo y forma (art. 173.2 de la *LE* de República Dominicana); pérdida de documentos (art. 135 de la *locupe* de Chile, y art. 173.16 de la *le* de República Dominicana) y, finalmente, impedir a los delegados de partidos el cumplimiento de su función, como establece el artículo 210 del *ce* de Bolivia, y en México se precisa: la imposición de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien obstaculice o interfiera dolosamente en el desarrollo normal de las votaciones, escrutinio y cómputo, traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales (art. 403f. *rv* del *cpf*). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1046)<sup>28</sup>

### **2.2.3.2. Falsedades**

Son delitos de esta clase, la falsedad en el acto de suscripción de patrocinio de una candidatura (art. 129 de la *locupe* de Chile), las falsedades en la inscripción registral (art. 137 del *cen* de Argentina,

---

<sup>28</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.



art. 295.A del *CP* de El Salvador, o arts. 318 y 315 del *ce* de Paraguay), la falsificación de documentos electorales (art. 136.3 de la *locupe* de Chile, art. 216 de la *leop* de Honduras, art. 334.4 del *ce* de Panamá, arts. 138 y 143 del *CEN* de Argentina, art. 199 del *CE* de Bolivia, art. 191.2 y 191.9 de la *le* de Uruguay y art. 172ch, de la *lerc* de Cuba), la alteración de resultados electorales (art. 394 del *CP* de Colombia, art. 345.3 del *CE* de Panamá, art. 204 del *CE* de Bolivia, art. 139i del *cen* de Argentina y el art. 175.4 del *le* de Nicaragua), vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular (art. 403 fracción *vin* del *cpf* de México). También son falsedades las conductas que consisten en la suplantación de la personalidad, como la suplantación de la personalidad para votar (art. 341.2 del *ce* de Panamá), la suplantación para votar de un nacional por un extranjero (art. 256.4 de la *lospp* de Venezuela o art. 234 de la *leop* de Honduras), o la suplantación de un miembro de mesa electoral (art. 383.A y B del *dl* 26859 de Perú). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1046)<sup>29</sup>.

### **2.2.3.3. Fraude electoral**

En Brasil (art. 309 del *ce*), Costa Rica (art. 152.Q del *ce*), Cuba (art. 172b y c de la *lerc*), El Salvador (art. 295 del *cp*), México (art. 403.ii del *cpf*), Uruguay (art. 191.2 de la *le*) y Nicaragua (arts. 173.5 y 174.5 de la *le*) se castiga de igual modo la comisión del delito (votar más de una vez) que la tentativa y Perú (art. 383.E del Decreto Ley 26859), sanciona la suplantación o sustitución de sellos, envolturas o cerraduras de ánforas, así como la violación de comunicaciones oficiales de los órganos electorales

---

<sup>29</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

o cambio de votos impugnados. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1047).

#### **2.2.3.4. Abandono de funciones**

Abandonar el servicio electoral sin justa causa (art. 344 del *CE* de Brasil, art. 191.1 de la *ley* de Uruguay y el art. 405.ii del *CPF* de México), no desempeñar las funciones de miembro de la mesa electoral (art. 331 del *CE* de Paraguay), no concurrir a la Junta Receptora (art. 175.3 de la *ley* de Nicaragua y art. 392 del *dl* 26859 de Perú), o no concurrir al desempeño de funciones por parte de los miembros de las Juntas Inscriptoras (art. 77 de la *Ley Electoral* de Chile). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1048)<sup>30</sup>.

#### **2.2.3.5. Propaganda electoral ilegal**

En la mayoría de los casos examinados, el delito se tipifica de forma general, es decir, se sanciona la realización de propaganda prohibida por la ley (art. 239 de la *leop* de Honduras, art. 137 de la *LEY* de Ecuador, art. 85 del *CE* de Costa Rica, art. 406.ii del *cpf* de México, art. 256.4 de la *lospp* de Venezuela, y los arts. 248 y 361 del *CE* de Panamá, art. 191.12 de la *ley* de Uruguay y los arts. 388 y 389 del *dl* 26859 de Perú). No obstante, en países como Brasil o Nicaragua se hace una especificación más detallada de los delitos de propaganda ilegal, como en los arts. 322 a 337 del *CE* de Brasil, en los que se regulan supuestos como la realización de propaganda electoral en lengua extranjera (art. 335 del texto legal antes citado). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1049)

---

<sup>30</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

Merece la pena reseñar la tipificación como delito de la propaganda realizada por los miembros de la Junta Electoral el día de las elecciones (art. 174.9 de la *LE* de República Dominicana). También hay que destacar la tipificación de aquellas acciones encaminadas a impedir la propaganda lícita (el art. 332 del *CE* de Brasil o el art. 175.8 de la *ley* de Nicaragua). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1049)

#### **2.2.3.6. Sobornos**

Se comete este delito cuando se solicita directa o indirectamente el voto de algún elector, o se le induce a la abstención a cambio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesa de las mismas. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1049)<sup>31</sup>

Existen diversos tipos de delitos que tienen como finalidad influir sobre el voto del elector, pudiendo ser los medios para lograr este objetivo tanto el soborno como la coacción. De hecho, ambas conductas se regulan a menudo dentro del mismo delito, como es el caso (art. 152 R del *ce*) de Costa Rica y (arts. 171.6 y 173.15 de la *ley* de República Dominicana. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1049)

Se destaca, como caso especial, el soborno para procurar que un funcionario cometa o permita que se realice algún hecho que constituya infracción de la legislación electoral, supuesto regulado en República Dominicana (arts. 172.11 y 12 de la *le* y art. 147 del *cp*), Nicaragua (art. 174.2 de la *le*), Brasil (art. 299 del *ce*), Chile (art. 137.4 de la *locupe*), Colombia (art. 389 del *cp*), México (art. 403.VI

---

<sup>31</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

del *cpf*), El Salvador (art. 295.B del *cp*) y Uruguay (art. 191.7 de la *le*). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1050)

#### **2.2.3.7. Coacciones**

Nos encontramos con delitos como la coacción electoral o el ejercicio de violencia o presión, por medio de las armas, para impedir la realización de los procesos electorales (art. 295.1 del *cp* de El Salvador; art. 405.VI del *cpf* de México; art. 214 de la *leop* de Honduras; art. 197 del *ce* de Bolivia; arts. 336.1,3 y 4 del *ce* de Panamá; art. 139.b del *cen* de Argentina; art. 387 del *cp* de Colombia; art. 320 del *CE* de Paraguay; art. 172.F de la *lerc* de Cuba; art. 136.8 de la *locvpe* de Chile; art. 387 del *cp* de Colombia y el art. 300 del *ce* de Brasil). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1050)<sup>32</sup>

Existen algunas coacciones que no tienen por objeto influir directamente en el voto del elector, sino más bien conseguir el desempeño de trabajos para candidatos o partidos (art. 334 del *ce* de Panamá). Otras coacciones persiguen impedir el ejercicio de las funciones electorales (art. 139a del *cen* de Argentina). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1050)

Por último, hay coacciones dirigidas a fines tan concretos como hacer retirar una candidatura (art. 175.7 de la *le* de Nicaragua), o procurar la afiliación a un partido político (art. 197 del *ce* de Bolivia). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1050)

Existen algunos tipos que no son coacciones en sentido estricto,

---

<sup>32</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

sino que, en rigor, son amenazas. Este supuesto se da, por ejemplo, en República Dominicana (arts. 173.13 y 173.20, 175.1 y 175. 2 de la *le*), que regula la amenaza en relación con las materias electorales, en Uruguay (art. 191.5 de la *le*) donde se tipifica la prohibición para que los servidores públicos coaccionen la emisión del sufragio, y en Perú (art. 385, a del *dl* 26859), que tipifica la coacción realizada por las autoridades políticas, militares, policiales, municipales y los funcionarios públicos que obliguen a un elector a firmar una lista de adherentes a un partido político o para la presentación de una candidatura o a favor o en contra de determinado partido, lista o candidato, o los que realice algún acto que favorezca o perjudique a determinado partido o candidato. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1051)<sup>33</sup>

#### **2.2.3.8. Desórdenes públicos**

Figuran dentro de este grupo de delitos *“la organización, realización o instigación de desórdenes, tumultos o agresiones que perjudiquen el desarrollo regular de los actos electorales”*. Es precisamente esta definición la que contiene el artículo 191.10 de la *le* de Uruguay. También con carácter general se regulan desórdenes públicos electorales en Bolivia, (art. 200 de la *ce*), El Salvador (art. 295.H del *cp*), Ecuador (art. 134.E de la *le*), Panamá (art. 354.1 del *ce*) y Perú (art. 382a del *dl* 26859). También se tipifican como delito de desorden público conductas más concretas, como promover concentraciones el día de las elecciones (art. 296 del *ce* de Brasil *y* art. 384b del *dl* 26859 de Perú); la tenencia indebida de armas (art. 354.2 del *ce* de Panamá, art. 382c del *dl* 26859 de Perú, art. 152d del *ce* de Costa

---

<sup>33</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

Rica, art. 174.3 de la *le* de Nicaragua, art. 257.9 de la *lospp* de Venezuela); el depósito de armas en una área menos de 80 metros del lugar de celebración de las elecciones (art. 130 del *cen* de Argentina); la venta o distribución de bebidas alcohólicas el día de las elecciones o, según los países, la venta dentro de un tiempo determinado, anterior a la celebración de los comicios (art. 136 del *CEN* de Argentina, art. 390a del *dl* 26859 de Perú, o art. 134.B de la *le* de Ecuador)<sup>34</sup> Respecto de este último tipo de desórdenes públicos, merece atención lo dispuesto en el art. 149a del *ce* de Costa Rica, que prescribe como delito el hecho de acudir en estado de ebriedad a la Junta Electoral. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1052)<sup>35</sup>

También son desórdenes públicos el funcionamiento de locales de juegos de azar durante el día de las votaciones (art. 135 del *cen* de Argentina); la organización de espectáculos públicos o actos deportivos (art. 131 del *cen* de Argentina, art. 390a del *DL* 26859 de Perú) *y*, por último, la reunión de electores en un inmueble cercano al lugar de celebración de las votaciones (art. 130 del *cen* de Argentina). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1052)<sup>36</sup>

### **2.3. Los delitos electorales y sus sanciones**

---

<sup>34</sup> Respecto a las regulaciones especiales vigentes en el día de las elecciones, véase la contribución sobre la jornada electoral de Jochen Fuchs en esta obra. Citado en: FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>35</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>36</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

Después de haber hecho un recuento de las legislaciones penales latinoamericanas con respecto a la protección desde la órbita penal que se da a los derechos políticos, es necesario entrar a analizar, dentro de estos sistemas punitivos, cuales son las sanciones establecidas y su tasación para quienes actúan como partícipes o autores de las conductas tipificadas como delitos electorales.

En este sentido, citando a FERNANDEZ y OJESTO (2007:1053), encontramos que, como común denominador de todos los países cuyas legislaciones hemos estudiado, las penas por la comisión de un delito electoral pueden ser de privación de la libertad, de privación de derechos o penas pecuniarias, así:

### **2.3.1. Penas privativas de la libertad**

Son las que corresponden a la mayoría de los delitos electorales. La privación de libertad tiene denominaciones diferentes según los países: arresto, prisión, reclusión, presidio, detención. Su duración también es diferente de una legislación a otra, desde la prisión de 15 días por desórdenes públicos en Argentina, hasta la reclusión de seis años por la destrucción de una urna electoral en Brasil (art. 339 del *ce*) y en República Dominicana (art. 17Ib. 1 de la *le*). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1053)<sup>37</sup>

### **2.3.2. Penas privativas de derechos**

---

<sup>37</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

La expresión "penas privativas de derechos" se usa por tradición en un sentido más restrictivo de lo que el término sugiere. Literalmente, toda pena priva de algún derecho, pero esta expresión sólo se emplea para englobar aquellas penas que privan de derechos distintos de la vida, la propiedad o la libertad. Estas penas se prevén a veces como penas principales (como en el art. 152 del *ce* de Costa Rica y el numeral 253 de *lepp* de Guatemala), aunque la mayoría de las veces están consideradas como penas accesorias, es decir, aquellas que presuponen otra pena para su imposición. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1053)

### **2.3.3. Penas pecuniarias**

La pena pecuniaria más habitual es la multa. Por ser la multa la sanción que se impone en general por la comisión de faltas electorales, será estudiada con mayor profundidad en el apartado dedicado a éstas. Las multas pueden ser de cuantía fija o variable. En este último caso, la cuantía se puede establecer con base en diferentes variables, como el jornal mínimo (*ce* de Paraguay), o por unidades tributarias mensuales, como se hace en la *locvpe* de Chile. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1053)

Excepcionalmente, la determinación de la cuantía de la multa corresponde a un organismo electoral, como en el caso de Bolivia, donde la competencia se atribuye a la Corte Nacional Electoral (art. 237 de la *cne*). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1054)<sup>38</sup>

Un caso especial es el de Paraguay, cuyo Código Electoral (art. 328)

---

<sup>38</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.



dispone que la cuantía de la multa que corresponde a la infracción de las normas por la fijación de carteles deberá ser equivalente al perjuicio causado, sin establecerse una cuantía fija. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1054)

Otra de las penas pecuniarias es el decomiso de los instrumentos y efectos del delito, como en el caso de Perú (art. 282c del *dl* 26859), en el que se establece el decomiso del arma y la cancelación de la licencia a aquellos que portaren armas. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1054)

## **2.4. Sobre las penas**

En este aparte investigativo, los autores *ibídem* se encargan de relacionar como los Estados materializan el *Ius Puniendi* estatal a través de las sanciones penales en cada Estado, determinando responsabilidad, circunstancias excluyentes, agravantes, etc. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051) <sup>39</sup>

### **2.4.1. La gravedad de las penas**

Fernández y Ojesto en la obra en cita, se encargan de realizar un recorrido a través de las naciones que condenan la violación a los derechos electorales como bienes jurídicos tutelados, así:

*“A lo largo del derecho comparado se evidencia la severidad con que se castigan los derechos electorales frente a los delitos*

---

<sup>39</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*communes. En República Dominicana (art. 176 de la le) se sanciona a los autores del delito frustrado igual que a los autores del delito consumado. En muchas de las legislaciones se produce una agravante de la pena cuando el delito es cometido por determinado sujeto. Esto ocurre con los funcionarios públicos y con las personas que desempeñan una función pública en el proceso electoral; y la forma más común de agravar la pena consiste en su aumento.*

*Así, por ejemplo, en Chile los delitos de falsedades descritos en los artículos 81 y 82 de la locupe, si son cometidos por un funcionario del sistema electoral o por un miembro de la mesa inscriptora, serán castigados con la pena dispuesta aumentada en un grado (art. 83 de la locupe); en Bolivia se duplica la pena si el delito de violación del secreto del voto lo comete un funcionario público o electoral (art. 201 del ce); en El Salvador, en todos los casos de delitos electorales, la sanción podrá aumentarse hasta en una tercera parte del máximo señalado si el responsable fuera funcionario público o electoral o tuviera autoridad militar, económica o espiritual sobre el elector (arts. 290 y 295 del CP salvadoreño); por último, en Colombia las penas se incrementan en una tercera parte o la mitad si el delito lo comete un empleado oficial encargado en forma temporal o permanente de funciones electorales (arts. 386, 387, 389, 390 y 394 del cp).*

*En Panamá se sancionará con pena de prisión de seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno a tres años a las personas que abusen de la autoridad o influencia de un cargo público para actuar en beneficio o en contra de determinados candidatos en el proceso electoral (art. 346.2 del ce).*

*En Perú el artículo 393 del dl 26859 establece que los delitos electorales previstos en el título xvi, rigen sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 354 a 360 del Código Penal peruano que tipifica los delitos contra la voluntad popular y del derecho de sufragio, de lo cual se infiere una concurrencia de sanciones. Como caso excepcional, se establece también una agravante para los candidatos inscritos que cometan algún delito electoral en Nicaragua, donde se aplica, junto a la pena normal que corresponda a ese delito, la de inhabilitación para el cargo al que se presentaran (art. 176 de la ley).” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051)<sup>40</sup>*

#### **2.4.2. Las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal**

Los autores en cita plantean las circunstancias que modifican responsabilidad penal en los países de Chile y Ecuador, así:

*“La circunstancia más común es la que se establece para el caso de reincidencia de funcionarios y que supone, en todos los casos, una agravación de la pena en mayor medida que la establecida normalmente para la reincidencia. Esta agravación puede consistir tanto en la destitución o inhabilitación per manente (art. 136 de la ley de Ecuador y art. 84 de la ley de Chile), como también en el incremento de la cuantía de la multa, como ocurre en Ecuador (art. 136 de la ley).” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1052)<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>41</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson

### **2.4.3. Las circunstancias excluyentes de la responsabilidad penal**

Ahora Fernandez y Ojesto nos plantean dos legislaciones donde, en materia de delitos electorales, aplican circunstancias excluyentes de la responsabilidad penal, siendo estos Ecuador y República Dominicana, así:

*“Aquí es aplicable, como en el caso anterior, lo que establezca el código penal correspondiente, y sólo en algún caso encontramos excepciones a ese régimen general. Así, por ejemplo, en Ecuador se enumeran en el art. 128 de la Ley Electoral “las circunstancias que excepcionan de la aplicación de la sanción correspondiente al delito de no votar”, siendo estas circunstancias las siguientes: “estar ausente o llegar al país el día de las elecciones, ser mayor de 65 años, haber sufrido calamidad doméstica grave el día de las elecciones y hasta ocho días antes, motivos de salud o impedimento físico o no poder votar por mandato legal”. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1055)*

*“En República Dominicana, el artículo 177 de la le, hace remisión al artículo 463 del cp dominicano, que dispone la modificación de penas cuando existan circunstancias atenuantes a favor del acusado, las que se aplicarán en las infracciones electorales. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1055)”<sup>42</sup>*

---

José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>42</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

#### **2.4.4. Penas accesorias**

Tal y como aplica en la legislación colombiana, existen otras legislaciones donde además de la pena privativa de la libertad como principal, también se aplican a los sujetos activos de injustos penales consecuencias accesorias, los autores ibídem realizan el mismo método investigativo de recorrido por los Estados, planteando:

*Como ya se ha mencionado, lo que caracteriza a la pena accesoria es que se impone como complemento de otra principal, como en Guatemala (art. 253 lepp). Las penas accesorias suelen consistir en la pérdida o decomiso de los instrumentos y efectos del delito. Este es el caso de Perú (art. 382c del dl 26859), donde se establece el decomiso del arma y la cancelación de licencia a aquellos que portaran armas, además de la privación de libertad, que es la pena que corresponde a este delito; en Ecuador (art. 112 de la le) se establece como pena accesoria a la multa la clausura de medios de difusión en el delito de propaganda ilegal. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051)<sup>43</sup>*

#### **2.4.5. Cumplimiento de las penas**

Para casos específicos como Chile, donde existen eximentes de responsabilidad:

---

<sup>43</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*“Hay que hacer también mención de algunas especialidades respecto del régimen general. En algunos países tampoco son de aplicación las medidas de gracia que extinguen la responsabilidad criminal. Esto ocurre en Chile, donde se establece que no procederá el indulto particular en favor de los condenados en virtud de la locupe (art. 71), y en el artículo 150 del mismo ordenamiento se establece que, llegado el caso, sólo procederá el indulto o la amnistía con carácter general.”* (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051)<sup>44</sup>

## **2.5. Aspectos procesales**

### **2.5.1. Acción penal**

Frente a quienes son los responsables de iniciar las acciones penales cuando existe conocimiento de una vulneración a derechos electorales, los autores realizan, bajo su mismo mecanismo, el recuento de las características en cada Estado, así

*“Con carácter general, la acción penal para perseguir los delitos electorales puede ejercitarse de oficio o a instancia de parte, mediante denuncia. Es también posible el ejercicio de la acción popular; en algunos casos se establece esta posibilidad y en otros se excluye expresamente, ya sea para todos los delitos o sólo para algunos de ellos. Algunas legislaciones establecen una obligación de denuncia para los funcionarios y para las personas que, ejerciendo funciones públicas en el proceso electoral, conozcan de la comisión de un delito (art. 202 del decreto 2241 de Colombia,*

---

<sup>44</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

arts. 151 a 153 de la locupe de Chile, art. 113 del Reglamento de la lepp de Guatemala). Caso excepcional es el de Venezuela, ya que el artículo 251 de la lospp prevé que todo ciudadano podrá denunciar los delitos e ilícitos administrativos electorales y es destacado señalar que en los procesos respectivos a los ciudadanos les da el carácter de “parte acusadora”. Finalmente, en República Dominicana, la persecución de las infracciones electorales corresponde al ministerio público “por apoderamiento de parte interesada” (art. 170 de la le). Respecto a la acción penal, se establecen algunas disposiciones excepcionales sobre su prescripción. Así, en Argentina, en ningún caso podrá operar la prescripción en un término inferior a dos años, suspendiéndose el cómputo del plazo durante el desempeño de cargos que impidan la detención o procesamiento (art. 146 del cen); en Honduras (art. 57) la Constitución establece un tiempo de prescripción de cuatro años; en República Dominicana se dispone que los delitos electorales prescriben a los seis meses de cometerse y los crímenes electorales al año de haberse cometido (art. 178 de la le). En el resto de los países, el plazo para la prescripción es el establecido en el código penal.” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1058)<sup>45</sup>

### **2.5.2. Órganos competentes**

Para los casos de vulneración a los derechos electorales, la investigación, juzgamiento y sanción de estos injustos corresponde en la mayoría de los casos a la jurisdicción ordinaria, así mismo hacen

---

<sup>45</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

el recuento los autores Fernández y Ojesto, dentro de la legislación iberoamericana, así:

*“En Honduras (art. 211 de la leop), Costa Rica (art. 154 del ce), Chile (art. 144 de la locvpe), Paraguay (art. 340 del ce), Nicaragua (art. 10 de la le), Bolivia (art. 236 del ce), Brasil (art. 18 del ce) y República Dominicana (art. 170 de la le), la legislación remite expresamente a la jurisdicción ordinaria, que será la competente para conocer de los delitos electorales. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1058)*

*En el caso de Colombia no se dice nada a este respecto, por lo cual habrá de entenderse que también es jurisdicción ordinaria ostentar la competencia. En otros países, la legislación establece de manera expresa una competencia especial. Así, por ejemplo, en Argentina, se otorga la competencia a los jueces electorales, cuya jurisdicción viene regulada en el artículo 146 del Código Electoral Nacional; Ecuador, donde se dispone la competencia de tribunales específicos para el conocimiento de estos delitos (art. 115 de la le); en Uruguay conocerá la Corte Electoral de los delitos electorales (art. 192 de la ce); en Panamá, donde la competencia la ostenta el Tribunal Electoral (art. 137 de la Constitución y arts. 116 y 390 del ce); en Venezuela la competencia es del Consejo Nacional Electoral (art. 259 de la lospp); en El Salvador, donde se establece que, para perseguir las multas impuestas por delitos y faltas electorales y que no hayan sido pagadas, tendrán competencia los Tribunales Comunes con apoyo del Fiscal Electoral (art. 304 del ce); y finalmente en Costa Rica, donde se establece la competencia especial del Tribunal Supremo Electoral para el conocimiento de las denuncias por partidos políticos relativas a la posible parcialidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones electorales, mientras que para el conocimiento del resto de los*



*delitos electorales la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria (arts. 19 y 154 del ce).” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1058)<sup>46</sup>*

### **2.5.3. Medidas cautelares**

Continuamos citando a Fernandez y Ojesto al respecto:

*“Sólo existen algunas especialidades respecto de las medidas cautelares ordinarias, como es el caso de la detención de personas que hayan cometido un delito electoral. La detención es una medida cautelar de naturaleza personal y provisional que consiste en la limitación del derecho a la libertad de una persona con objeto de ponerla a disposición de la autoridad judicial. Este acto se realizará siguiendo las disposiciones ordinarias en esta materia. No obstante, en Chile se regula la prohibición de acceder acompañado a la cámara secreta para votar; la infracción de este mandato produce la detención, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito, si existe, una vez juzgado (art. 61 de la locvpe).*

*En Ecuador se faculta a los vocales de los Tribunales Electorales y presidentes de las Juntas Receptoras del Voto para ordenar la detención preventiva de los infractores el día de las elecciones, poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad judicial o electoral competente (art. 123 de la ley). (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051)<sup>47</sup>*

---

<sup>46</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>47</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson

#### 2.5.4. Procedimiento

De la misma manera, continúan las referencias bibliográficas, recorriendo Latinoamérica gracias al trabajo de Fernandez y Ojesto, así:

*“En algunos de los países, el procedimiento es el penal ordinario. Así ocurre en Argentina (art. 146 del cen), Chile (art. 144 de la locupe), Paraguay (art. 338 del ce), Bolivia (art. 236 del ce), El Salvador (art. 306 del ce) y Venezuela (art. 252 de la lospp). En otros casos se establece un procedimiento diferente del penal ordinario para la tramitación específica de los delitos electorales. Esto ocurre en Ecuador, en cuya Ley de Elecciones y en su Reglamento se regula el procedimiento para estos delitos; en Panamá se regula el procedimiento especial en los artículos 509 a 518 del Código Electoral, y en Brasil en el capítulo m del título rv de la Ley Electoral. Por último, se da también el caso de países en los que el procedimiento es el penal ordinario, pero con algunas especialidades. Así, por ejemplo, en Costa Rica se dispone que las normas sobre valoración de las pruebas no serán las habituales, y que este proceso tendrá carácter preferente (art. 159 del ce). En Chile existen algunas presunciones legales de delito: presunción de escrutinio fraudulento (art. 69), presunción de acta fraudulenta (art. 74) y presunción de compra o venta de votos (art. 137), todos ellos de la locupe. Todas estas presunciones suponen una inversión de la carga de la prueba, por lo cual implican una modificación del*

---

José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*procedimiento ordinario.” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1060)<sup>48</sup>*

#### **2.5.5. Recursos**

Frente a los posibles recursos judiciales que pueden interponerse dentro de los procesos penales donde se juzgan delitos de orden electoral y democrático, los autores *ibídem*, recorren latinoamérica judicialmente, así.

*“La apelación o recurso se interpondrá ante el órgano competente que corresponda según la legislación ordinaria. Así se dispone, por ejemplo, en Argentina (art. 146 del cen) y en Chile (art. 147 de la locupe). En aquellos casos en los que se establecen procedimientos especiales, también se determina cuáles son los órganos encargados de conocer de los recursos correspondientes.*

*Este es el caso de Ecuador, donde contra las resoluciones de los tribunales electorales cabe recurso ante el Tribunal Supremo Electoral, salvo que se trate de delitos sancionados con pena de multa inferior a 2 000 sucres (art. 118 de la LE y art. 112 del reglamento de la ley anterior). En Panamá se establece, con carácter general, el recurso de “reconsideración” (art. 438 del Código Electoral). En Brasil cabe recurso ante el Tribunal Regional (art. 362 del ce), y en Costa Rica las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no son susceptibles de recurso alguno, excepto en el caso de delitos de prevaricación, según establece el*

---

<sup>48</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*art. 103 de la propia Constitución.” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1059)<sup>49</sup>*

#### **2.5.6. Procedimientos especiales**

Para Fernandez y Ojesto es necesario hacer referencia al procedimiento penal especial argentino, así:

*“Hay que destacar la existencia en Argentina de un procedimiento especial para el delito de negativa en la acción de amparo, establecido en el artículo 129 del Código Electoral Nacional. El mencionado delito consiste en la denegación por parte del juez electoral o magistrado del amparo que solicite cualquier persona afectada o privada del ejercicio del sufragio. El procedimiento para este delito es abreviado y se resuelve en forma verbal. Asimismo, la decisión debe cumplirse sin más trámites, con auxilio de la fuerza pública si fuera necesario (art. 147 del cen). La razón de ser de este procedimiento abreviado es el pronto restablecimiento del sujeto pasivo en su derecho de sufragio.” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1060)<sup>50</sup>*

### **2.6. Faltas electorales**

#### **2.6.1. Definición de falta electoral**

---

<sup>49</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>50</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

FERNANDEZ y OJESTO (2007:1055)<sup>51</sup> definen las faltas electorales como el conjunto de conductas (acciones y omisiones) que, aun no revistiendo la gravedad de los delitos electorales, atentan contra la obligación de emitir el sufragio, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden compulsivamente sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el proceso electoral en su conjunto y, muy en particular, el momento vital de la emisión del voto.

FERNANDEZ y OJESTO (2007:1055) clasifican las faltas electorales, como los delitos, en instantáneas, permanentes y continuadas. Por lo que hace a su resultado, pueden ser materiales, formales o de daño.

Así mismo, los citados autores establecen que es posible hallar definiciones de falta electoral en las normas vigentes en esta materia. El Código Electoral de Bolivia (art. 194), establece que *"todo acto u omisión en el cumplimiento de los deberes electorales constituye falta electoral"* y se castiga con sanciones pecuniarias y arresto. Por su parte, en la legislación electoral de Guatemala se consideran *"faltas electorales, las contravenciones a esta Ley que no tipifiquen delito"* (art. 254 de la *lepp*).

FERNANDEZ y OJESTO (2007:1055) plantean dos casos dignos de mención son los de Venezuela y México. En Venezuela, la *lospp* tipifica, las *"Faltas electorales"* e *"Ílícitos administrativos"* (arts. 254-255 y 259 a 265 respectivamente), en el primer caso, el órgano

---

<sup>51</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

sancionador es la jurisdicción ordinaria y en el segundo el Consejo Nacional Electoral. Por su parte, en México, el Cofipe (arts. 264 a 272) regula las "*faltas administrativas y sus sanciones*", cometidas por autoridades federales, estatales y municipales, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros y partidos políticos, mientras que los delitos electorales están previstos en el Código Penal Federal, como se refirió anteriormente.

Y para ejemplificar los altos cobros a los que puede haber lugar en caso de faltas electorales los pluricitados autores destacan que en México, el Instituto Federal Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización, ha impuesto la multa más alta en la historia de Latinoamérica (un mil millones de pesos equivalente a 100 millones de dólares). Sanción confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como última instancia jurisdiccional en materia electoral.<sup>52</sup>

### **2.6.2. Tipos de faltas electorales**

Las faltas o infracciones (no delitos) electorales, recopiladas por FERNANDEZ y OJESTO (2007:1056)<sup>53</sup> en los 15 ordenamientos electorales que toman en cuenta este tipo de actuaciones irregulares, son conductas que son reconducibles a las siguientes conductas o tipos:

---

<sup>52</sup> Expediente SUP-RAP-018/2003, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de fecha 13 de mayo de 2003. Citado en: FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>53</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

- a.** La omisión de la obligación del sufragio es considerada y sancionada como falta electoral en Argentina (art. 125 del *cen*), Bolivia (art. 195f) del *ce*), Ecuador (art. 127 de la *le*) y Honduras (art. 224 de la *leop*).
- b.** El ejercicio de un voto múltiple o ilegal a sabiendas: así, suplantar a otro votante (Argentina), votar a sabiendas de que no se tiene derecho a ello (Costa Rica art. 152q del *ce*), Cuba (art. 172b de la *lerc*) y el Salvador (art. 295 del *cp*) o mediando una inhabilitación en Paraguay (art. 332 del *cep*).
- c.** La violación del secreto del voto con ocasión del ejercicio del derecho de sufragio: así, por ejemplo, mostrando el voto (Costa Rica, art. 127f) del *ce*).
- d.** El incumplimiento de funciones electorales, bien mediante la inasistencia o no concurrencia al desempeño de tales funciones, estando obligado a hacerlo, en Bolivia (arts. 212 y 213 del *ce*), Honduras (art. 226 de la *leop*), Panamá (art. 356 del *ce*), Paraguay (art. 331 del *cep*) y Venezuela (art. 255.6 de *lospp*), bien mediante la omisión de la firma de las actas de escrutinio, Bolivia (art. 214 del *ce*) y Colombia (art. 200 del *ce*) o de la extensión de las credenciales oportunas. Por último, mediante omisión de la preceptiva denuncia de la comisión de un delito electoral, Colombia (art. 202 del *ce*) o por el incumplimiento de la obligación de garantizar el secreto del voto.
- e.** La actuación abusiva en el ejercicio de funciones electorales, que se tipifica en tales términos, de modo muy genérico, en Costa Rica (art. 152 del *ce*), y que se matiza de manera muy particular en otros países: extensión de credenciales a personas no autorizadas para actuar en procesos electorales, El Salvador (arts. 412 a 420 *ce*) y República Dominicana (art 173.5 del *le*), comisión de faltas con ocasión del ejercicio de esas mismas funciones (Panamá art. 336.4 del *ce*), y la utilización o distribución de documentos que imiten otro documento

requerido por la ley (República Dominicana, art. 173.1 de la *le*).

- f.** La omisión del deber de inscripción en el correspondiente registro (Bolivia, art. 195a del *ce*) y la inscripción de manera fraudulenta (Brasil, art. 289 del *ce*), la inscripción de datos falsos (Venezuela, art. 254.2 del *lospp*) o la obstrucción deliberada de los actos de actualización de dicho registro (Venezuela, art. 255.4 de la *lospp*).
- g.** Las faltas contrarias a la actuación de los órganos electorales, que oscilan desde la falta de respeto a la actuación de tales órganos (Ecuador arts. 134c y 135 de la *le*), hasta el entorpecimiento u obstaculización de sus actuaciones (Costa Rica, art. 151 g del *ce* y Ecuador, art. 129f de la *le*), o a prestar el auxilio solicitado (Costa Rica, art. 153 del *ce*, México en el art. 264-3 del Cofipe y Panamá en art. 354.3 del *ce*), sin olvidar el incumplimiento por los partidos de las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales (México, art. 269.2, b del Cofipe).
- h.** El incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre los funcionarios públicos en relación con el proceso electoral, que significa muy diferentes violaciones a la normativa electoral: el encubrimiento de las violaciones electorales (Bolivia, art. 207 del *ce*); el incumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad electoral (Ecuador, art. 130a de la *le* y Panamá art. 296 del *ce*); la realización de propaganda electoral partidista o la prevalencia del cargo de funcionario para llevar a cabo una política partidista (El Salvador, art. 289 del *cp* y Venezuela, art. 254.5 de la *lospp*); la no exigencia a los ciudadanos en los casos estipulados por la ley de la exhibición del certificado de votación (Ecuador, art. 136 de la *le*); la omisión de la obligación de presentar a sus superiores el documento cívico para que los mismos puedan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de votar (Argentina, art. 127 del *cen*); la omisión del envío de fondos por el ministro de Finanzas o por el gerente del banco central



con vistas a la financiación de las elecciones (Ecuador, arts. 155 y 156 de la *ley*) y, por último, aunque sin ánimo exhaustivo, las infracciones cometidas por los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que legalmente han de asumir (México, art. 266 del Cofipe). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1056-1057)<sup>54</sup>.

Los citados autores también han realizado una recopilación de todas aquellas conductas cuyos efectos concomitantes pueden, en palabras de FERNANDEZ y OJESTO (2007:1057) entrañar una constricción a la libertad de sufragio, y las enuncian así:

- a. portar armas en los periodos que anteceden, siguen o coinciden con la emisión del sufragio (Argentina, art. 128 del *CE*; Panamá, art. 256 del *ce* y Venezuela, art. 255.3, en relación con el 257.9 de la *lospp*);
- b. expender bebidas alcohólicas en esos mismos periodos (Bolivia, art. 195c del *ce*; Honduras, art. 236 en relación con el 185 de la *leop*; Panamá, art. 2 y Paraguay art. 335 del *cep*);
- c. realizar propaganda electoral fuera de las fechas legalmente admitidas (Chile, art. 124 de la *locupe*; Bolivia, art. 195b del *ce* y Venezuela art. 254.4 de la *lospp*);
- d. llevar a cabo propaganda electoral por medios vetados por la ley (en cines, por medio de carteles inadecuados, etc. (Chile, art. 125 de la *locupe*); por altavoces y medios de comunicación (Panamá);
- e. infringir las normas electorales en materia de publicidad mediante prácticas discriminatorias (Ecuador, art. 104 de la *le*;

---

<sup>54</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

El Salvador, Honduras, art. 65 de la *leop*; Paraguay, art. 333 en relación con el 292 de *cep* y Venezuela);

- f. efectuar propaganda político-electoral fuera de los plazos permitidos por la ley (Guatemala, art. 233c de la *lepp* y Venezuela art. 254.4 de la *lospp*);
- g. hacer públicas encuestas electorales en periodos prohibidos por la ley (Ecuador, art. 112 de la *le* y El Salvador);
- h. compeler a otra persona con violencia, amenazas, dádivas o promesas de dádivas con vistas a orientar su voto en determinada dirección (Costa Rica, art. 152r del *ce* y República Dominicana, art. 172.10 de la *le*);
- i. hacer públicas en periodo legalmente inhábil, en medios de difusión social, la realización de contrataciones e inauguraciones de obras por parte de poderes públicos (El Salvador);
- j. hacer figurar a una persona en una lista sin su consentimiento (Honduras, art. 238 de la *leop*);
- k. contravenir la obligación legal de conceder permiso remunerado para votar (Honduras, art. 223 de la *leop*);
- l. impedir que un trabajador o funcionario público designado para el desempeño de funciones electorales pueda cumplir con tales funciones o adoptar represalias por tal circunstancia (Panamá, art. 353 del *ce*);
- m. perturbar el orden que debe reinar en todo proceso electoral (Panamá, art. 354.1; Paraguay, art. 334 del *cep* y Venezuela, art. 256.6 de la *lospp*);
- n. inducir el voto en determinada dirección por parte de los ministros de un culto religioso (México, art. 268a del Cofipe);
- o. efectuar determinadas aportaciones económicas a partidos con vulneración de las normas electorales (Paraguay art. 334 del *cep* y México, art. 268.b del Cofipe);
- p. utilizar material de propaganda política prohibido con mensajes o alusiones injuriosas o denigrantes hacia cualquier ciudadano

(Paraguay, art. 333 en relación con el 292, párrafo m del *cep*).

Para concluir, nos permitimos tomar el análisis de FERNANDEZ y OJESTO (2007:1062)<sup>55</sup> sobre la legislación electoral de Guatemala (art. 254 de la *lepp*), *la que se acomoda a una técnica legislativa diferenciada, en la que según los citados autores, se consideran faltas electorales todas aquellas contravenciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que no vengan tipificadas como delito electoral o, lo que es igual, que no constituyan actos u omisiones dolosos o culposos contra el proceso electoral a fin de impedirlo, suspenderlo, falsearlo o alterar sus resultados.*

### **2.6.3. Faltas electorales y sus sanciones**

Continuando con el análisis realizado por FERNANDEZ y OJESTO (2007), me permito enumerar las sanciones abarcadas por los citados autores en su obra Delitos y Faltas electorales, en las diferentes legislaciones latinoamericanas, así:

- a. En Ecuador, art. 129 de la *le*, la suspensión de los derechos de ciudadanía); clausura de medios de difusión e, incluso, en algunos países, privación de libertad;
- b. En Panamá se puede ser arrestado por un periodo que oscila entre 10 días y tres meses por perturbar el orden en un acto electoral, o concurrir al mismo portando armas;
- c. en Guatemala (art. 55 de la *lepp*) toda falta electoral puede desencadenar en un arresto de 10 a 60 días, y en Bolivia (art. 214 del *ce*), por poner un ejemplo más, si bien sin ánimo

---

<sup>55</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

exhaustivo, la negativa a firmar el acta de escrutinio es sancionada con 15 días de arresto.

Según FERNANDEZ y OJESTO (2007:1066)<sup>56</sup> Las multas son, desde luego, las sanciones más comunes. Así mismo los autores enumeran como varían las sanciones pecuniarias a través de Latinoamérica, así:

- (1) El Salvador, art. 302 del *ce*; Honduras, la multa varía según la falta o el delito, y Panamá) se establece por el ordenamiento electoral una cantidad determinada de multa;
- (2) La cuantía de la sanción pecuniaria se hace depender de jornales mínimos (Paraguay),
- (3) Del salario mínimo general diario vigente (México, art. 269 del *Cofipe*); del salario mínimo vital general (Ecuador, art. 127 de la *le*); de un porcentaje del salario mínimo de la región (Brasil), y
- (4) De las llamadas “unidades tributarias mensuales” (Chile (arts. 124 al 127, 138, 139 y 142 de la *locupe*) y Venezuela (art. 259 de la *lospp*).

Así mismo, en legislaciones como la costarricense y la venezolana, en palabras de FERNANDEZ y OJESTO (2007:1068)<sup>57</sup>, se prevé la transformación de la multa impagada en días de arresto o, incluso, la sanción se considera, alternativamente, como multa o arresto proporcional (Venezuela, arts. 254 y 255 de la *lopp* y Panamá).

---

<sup>56</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

<sup>57</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

## **2.6.4. Competencia, procedimientos y recursos**

### **2.6.4.1. Procedencia**

Fernandez y Ojesto se han encargado de estudiar la competencia de cada órgano encargado del juzgamiento de delitos electorales a través de su recorrido en Latinoamérica y nos permitimos continuar abordando sus referencias bibliográficas, de la siguiente forma:

*“Hemos de significar, entre las previsiones acogidas en determinados ordenamientos electorales, la concesión en Ecuador de una acción popular a los ciudadanos para denunciar ante los Tribunales Provinciales Electorales la perpetración de infracciones electorales que entrañen violación de garantías, acción que prescribe en un año (art. 114 de la ley); la obligatoriedad de denuncia ante los tribunales de las faltas electorales de que tengan conocimiento por parte de una serie de autoridades electorales a las que se refiere el ordenamiento de Guatemala (art. 125.j de la lepp), y la obligación de las autoridades o instancias legitimadas para fijar la sanción; en el caso de México, comunicar al ife las medidas que decida adoptar (art. 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). FERNANDEZ y OJESTO (2007:1068)”*

### **2.6.4.2. Órganos competentes**

*“Al abordar la competencia en los 15 ordenamientos electorales que se ocupan de esta materia, la primera cuestión es si tal competencia se atribuye a un único órgano o*

*a varios: mientras en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Guatemala) corresponde a un único órgano (si bien en Costa Rica la normativa electoral se refiere sólo a la competencia en las sanciones por faltas contra funcionarios electorales, que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones), en los ocho restantes (Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) la competencia se la reparten varios órganos diferenciados. Interés indudable tiene asimismo la naturaleza del órgano competente. En un primer bloque de países (Argentina, art. 146 del cen; Bolivia, arts. 224 y 236 del ce; Costa Rica, art. 19c del CE; Ecuador, art. 139 de la le; El Salvador, art. 56 del CE; Panamá, Brasil y Paraguay, art. 340 del ce) son los órganos de la justicia electoral los que, en lo fundamental, entienden de las faltas electorales, aunque sea preciso puntualizar que en Costa Rica tal circunstancia sólo se prevé respecto de los supuestos de hecho inmediatamente referidos; en Ecuador esa competencia es compartida por otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Garantías Constitucionales, en Uruguay conoce la Corte Electoral y la justicia ordinaria por disposición constitucional; por último, en Panamá la regla general de competencia del Tribunal Electoral se matiza con la atribución de competencia a otras autoridades electorales en ciertos supuestos específicos. En un segundo bloque de países (Honduras, art. 211 de la leop y Venezuela, art. 252 de la lospp), hay habilitación de competencia a los órganos de la jurisdicción penal ordinaria para el conocimiento de las faltas electorales. A su vez, en Chile (art. 144 de la locupe) y Guatemala (art. 244 de la lepp) son los órganos jurisdiccionales comunales (juez de policía local, de la comuna en Chile) los competentes en la materia. No faltan*

*países que, como Colombia (art. 200 del ce), han concedido esta competencia a órganos administrativos (el registrador nacional del Estado Civil y sus delegados). Por último, como acontece en México, la competencia se atribuye a diversas autoridades electorales, las cuales pueden ser el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (la primera de carácter administrativo y la segunda de carácter jurisdiccional, art. 270 del Cofipe) FERNANDEZ y OJESTO (2007:1069)”*

#### **2.6.4.3. Procedimiento.**

Los autores citados afrontan su estudio del procedimiento utilizado por los órganos encargados de dirigir la persecución de los delitos electorales, de la siguiente manera:

*“Por lo que se refiere al procedimiento que se debe seguir ante los órganos competentes para conocer de las faltas electorales, un primer bloque de países (Argentina, Chile, Honduras y Paraguay), de los 13 que contienen en sus ordenamientos electorales estas materias, recurre mediante la remisión al procedimiento ordinario (en Argentina art. 146 del cen, la remisión se hace al Código de Procedimientos Penales), solución que debe presuponerse también en Venezuela (art. 352 de la lospp) por cuanto la competente es la jurisdicción penal ordinaria. En un segundo bloque se opta por establecer de modo expreso en el Código Electoral algunos principios por los que se ha de regir este procedimiento y, de modo especial, los de sumariedad, preferencia y oralidad: es el caso de Bolivia (art. 240 del ce), Colombia (art. 200 del*

ce), donde se habla de una investigación sumaria previa. En otro bloque de países (Ecuador, arts. 117 y 139 de la le; El Salvador, art. 305 del ce; Panamá, art. 519 del ce), los ordenamientos electorales, en mayor o menor detalle, sientan reglas procedimentales para el conocimiento de las faltas electorales. Así, en El Salvador se determina la intervención del fiscal para la aplicación de las sanciones, de oficio o a petición de parte (art. 305, primer párrafo del ce). En Guatemala se prevé la necesidad de formalizar una denuncia de la comisión de una falta electoral, rindiendo parte circunstanciada que deberá ratificarse ante un juez. Más casuística es la ordenación normativa de Ecuador, que establece un doble procedimiento, según se trate del supuesto de omisión del voto en una elección o de cualesquiera otras infracciones, previéndose en ambos casos la citación o notificación del presunto infractor a efecto de que pueda justificar su actuación o presentar pruebas de descargo (art. 117 de la le). Por último, en Panamá se regula con notorio casuismo el procedimiento especial para la sanción de una falta electoral; destacaremos tan sólo la intervención de la Fiscalía Electoral y la ineludible audiencia del interesado con la posibilidad de que aporte las pruebas que crea pertinentes, así como la notificación personal de la resolución recaída. Al margen de todos los modelos precedentes nos resta México, que prevé (art. 270 del Cofipe) el procedimiento a seguir a cargo del Instituto Federal Electoral en relación con las irregularidades en que incurra un partido político o una agrupación política. FERNANDEZ y OJESTO (2007:1069)”

#### **2.6.4.4. Recursos.**



Nuevamente el recorrido legislativo realizado por Fernandez y Ojesto es de gran importancia para la presente investigación. Los citados doctrinantes han dicho:

*“Finalmente, nos referiremos a los recursos a los que puede acudirse frente a una sanción impuesta en ocasión de la comisión de una falta electoral. Sólo en siete ordenamientos electorales se aborda esta cuestión, guardando silencio al respecto los 12 restantes. De esos siete, en tres, Argentina, Paraguay y México (en este último caso respecto de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) se prevé la firmeza de la resolución y, por consiguiente, su irrecursabilidad (art. 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En otros tres casos (Bolivia, art. 235 del ce; El Salvador, art. 307 del ce y Panamá, art. 373 del ce), se considera la posibilidad de recurrir a diversas vías procesales. En Panamá se contempla el modo como deben tramitarse y resolverse los procesos y otros asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Electoral y a los funcionarios electorales (art. 373 del ce) Por último, en Ecuador la impugnabilidad de la sanción se hace depender de su naturaleza y entidad: si la sanción consiste en una multa no superior a 2 000 sucres, la resolución causará ejecutoria, esto es, será inimpugnable; si fuere superior a esa cuantía o consistiere en la suspensión de los derechos de ciudadanía o en la privación de libertad, entonces sí cabrá recurso ante el Tribunal Supremo Electoral (art. 118 a y b de la ley).” (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1051)<sup>58</sup>*

---

<sup>58</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson

### 2.6.5. Conclusiones

Fernandez y Ojesto, después de realizar todo un recorrido legislativo por Latinoamérica, luego de identificar cada uno de los componentes dentro de los derechos electorales y entregarnos la información suficiente para lograr una conocimiento amplio sobre la estructura penal electoral de cada nación, han concluido:

*“Una reflexión final en materia de faltas electorales ha de aludir por fuerza, en primer término, a la deficiente técnica legislativa con que se regula en distintos ordenamientos, que dentro de un mismo título o capítulo tipifican indiferenciadamente delitos y faltas electorales sin que quepa un deslinde riguroso entre unos y otras, salvo que pueda considerarse como tal el rigor de la sanción. En algunos casos, conductas que en puridad, no pueden ser calificadas sino como faltas, son tipificadas como auténticos delitos electorales. (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1062)*

*Otro aspecto criticable es la excesiva dureza con que se sancionan en ocasiones las faltas electorales, que pueden conducir a privación de libertad por periodos más o menos largos. No resulta congruente con los valores que han de regir un Estado de derecho de nuestro tiempo que una simple falta electoral implique una sanción de privación de libertad, y menos aún que la falta de pago de las multas signifique un equivalente de determinado número de días de privación de libertad, como acontece en algunos países.*

---

José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*Al respecto es interesante reiterar el caso de la legislación peruana, que establece penas privativas de la libertad y multa en los delitos electorales, e impone como sanción accesoria en los ilícitos previstos en los numerales 382d, 384a, c y d, 385, 388 y 390, la inhabilitación por igual término al de la condena con remisión al artículo 36 del cp peruano, que establece los efectos de la inhabilitación, que va desde la privación del cargo, incapacidad para obtener un empleo público, suspensión de derechos políticos e incapacidad para ejercer por cuenta propia o intermediario profesión, comercio, arte o industria.”* (FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. 2007:1062)<sup>59</sup>

## **2.7. De los delitos electorales en Colombia**

### **2.7.1. Sanción al particular que entorpezca el proceso electoral**

Previamente, en el año 2004, durante el desarrollo de la Obra *El Nuevo Orden Político y Electoral en Colombia*, realizamos la correspondiente investigación legal y dogmática del tratamiento de los delitos electorales en Colombia, situación que no ha sido objeto de cambios significativos y a la que hago referencia bibliográficamente:

*“El artículo 199 del Código Electoral establece que “el que entorpezca u obstaculice actuaciones de las autoridades encargadas de preparar o realizar las elecciones, o impida o dificulte a un ciudadano la inscripción de su cédula o la realización de cualquier acto indispensable para el ejercicio del derecho a sufragar, incurrirá en prisión de seis (6) meses a dos (2) años. En la misma sanción incurrirá quien invite a las autoridades electorales al*

---

<sup>59</sup> FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.

*incumplimiento de sus funciones o promueva la realización de actos que conduzcan al mismo fin.*

*Si el agente utiliza violencia o amenazas contra las personas o las cosas, se le impondrá prisión de uno (1) a tres (3) años.*

*Las penas anteriores se duplicarán si el delito es cometido por empleado oficial encargado en forma temporal o permanente de funciones electorales” (REYES GONZÁLEZ, G.F. 2004:617)<sup>60</sup>.*

### **2.7.2. Sanciones para los intervinientes en el proceso.**

En la misma obra citada anteriormente también se realizaron los desarrollos doctrinales correspondientes a las sanciones para los intervinientes en los procesos penales que se inicien por comisión de conducta punibles de orden electoral en Colombia, de este modo los define el Código Electoral, así:

*“El Código Electoral en su artículo 200 dispone que: “Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar, los jurados de votación, los miembros de comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares y los delegados del Consejo Nacional Electoral que omitan firmar las correspondientes actas de escrutinio incurrirán en arresto inconmutable de quince (15) días, los jurados y de un (1) mes los demás; penas que impondrán, previa investigación sumaria, el Registrador Nacional del Estado Civil, en el caso de los delegados del Consejo Nacional Electoral y los delegados del Registrador Nacional, en los demás casos.*

---

<sup>60</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F. (2004). El nuevo orden político y electoral en Colombia (pp. 617, 618 y 672). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

*Si no estuvieren de acuerdo con el contenido de las actas, podrán dejar las constancias necesarias pero, en todos los casos, las deberán firmar.*

*También sin perjuicio de la respectiva sanción penal, serán sancionados con un (1) mes de arresto inmutable quienes entorpezcan u obstaculicen actuaciones de las autoridades encargadas de preparar o realizar elecciones o invite: a las autoridades electorales al no cumplimiento de sus funciones o promuevan la realización de actos que conduzcan al mismo fin.*

*Las anteriores sanciones serán impuestas por el Registrador Nacional Estado Civil, previa investigación sumaria.*

*Si los autores son empleados públicos, serán destituidos de sus cargos de acuerdo con solicitud que, al efecto, formule la Registraduría Nacional” (REYES GONZÁLEZ, G.F 2004:617)<sup>61</sup>*

### **2.7.3. Sanción disciplinaria a empleado público**

Además de los procesos penales en los que eventualmente se pueden ver involucrados los funcionarios del Estado por conductas atentatorias contra los derechos electorales y democráticos, los empleados públicos también son sujetos pasivos de sanciones disciplinarias dentro del marco de la ley colombiana.

Este régimen de sanciones fue definido previamente en la obra citada ibídem, de la siguiente forma:

---

<sup>61</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F.(2004). El nuevo orden político y electoral en Colombia (pp. 617,618 y 672). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

*“El artículo 201 del Código Electoral, modificado por el artículo 127 de la Constitución Política, señala que:*

*A los empleados del Estado y de sus Entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.”*  
(REYES GONZÁLEZ, G.F., 2004:617)<sup>62</sup>

#### **2.7.4. Denuncia de hechos delictivos contra el sufragio**

En este acápite vemos cómo se configuran las obligaciones de denuncia con relación a las conductas punibles que tipifican los delitos electorales, y este aspecto doctrinal, fue definido previamente en mi propia obra ibídem, así:

*“El artículo 202 del Código Electoral dispone que los funcionarios electorales, permanentes o transitorios, que tengan conocimiento de la comisión de un delito contra el sufragio, lo denunciarán inmediatamente ante la autoridad competente y acompañarán a su denuncia todos los documentos pertinentes, indicando, además, los nombres y direcciones, en lo posible, de los testigos que tengan conocimiento del hecho.*

---

<sup>62</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F.(2004). El nuevo orden político y electoral en Colombia (pp. 617,618 y 672). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

*La omisión o retardo injustificados de esta obligación es causal de mala conducta que implica la pérdida del empleo, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley (ver Tít. VI Cap. 3).” (REYES GONZÁLEZ, G.F. 2004:618)<sup>63</sup>*

#### **2.7.5. Disposiciones legales que buscan evitar delitos contra los mecanismos de participación democrática**

Trayendo a colación la obra mencionada en los numerales anteriores, retomamos los avances de la ley penal especial Colombiana frente a delitos electorales, así:

*“La Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, consagra en su Título XIV -Delitos contra mecanismos de participación democrática-, Capítulo único “De la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática”, los siguientes delitos:*

<i>Delito</i>	<i>¿De que se trata? y ¿cuál es la pena?</i>
<i>Perturbación de certamen democrático (art. 386)</i>	<i>El que por medio de maniobra engañosa perturbe o impida votación pública relacionada con los mecanismos de participación democrática, o el escrutinio de la misma, o la realización de un cabildo abierto, incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años. La pena será de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años cuando la conducta se realice por medio de violencia. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</i>

<sup>63</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F. (2004). El nuevo orden político y electoral en Colombia (pp. 617, 618 y 672). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Constreñimiento al sufragante (art. 387)	El que utilice las armas o amenace por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, o voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.
Fraude al sufragante (art.388)	El que mediante maniobra engañosa, obtenga que un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política, o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años. En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido
Fraude en inscripción de cédulas, (art. 389)	El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.
Corrupción de sufragante (art. 390)	El que prometa, pague o entregue dinero o dádiva a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley para que consigne su voto en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años y multa de cien (100) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido. El sufragante que acepte la promesa, el dinero o la dádiva con los fines señalados en el inciso primero, incurrirá en prisión de uno (1) a dos (2) años. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.
Voto fraudulento (art. 391)	El que suplante a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o vote más de una vez, o sin derecho consigne voto en una elección, plebiscito, referendo, consulta popular, o revocatoria del mandato, Incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años.
Favorecimiento de voto fraudulento (art. 392)	El servidor público que permita suplantar a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, o votar más de una vez o hacerlo sin derecho, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años.
Mora en la entrega de documentos relacionados con una	El servidor público que no haga entrega oportuna a la autoridad competente de registro electoral, sellos de urna o de arca triclave, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.



<i>Alteración de resultados electorales (art. 394)</i>	<i>El que por medio distinto de los señalados en los Artículos precedentes altere el resultado de una votación o introduzca documentos o tarjetones indebidamente, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.</i>
<i>Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (art. 395)</i>	<i>El que haga desaparecer, posea o retenga cédula de ciudadanía ajena o cualquier otro documento necesario para el ejercicio del derecho de sufragio, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.</i>
<i>Denegación de inscripción (art. 396)</i>	<i>El servidor público a quien legalmente corresponda la inscripción de candidato o lista de candidatos para elecciones populares que no cumpla con esta función o la dilate o entorpezca, Incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años. En igual pena Incurrirá quien realice las conductas anteriores cuando se trate de plebiscito, referendo, consulta popular y revocatoria del mandato. La misma pena se impondrá al que por cualquier medio impida u obstaculice la inscripción a que se refieren los incisos anteriores.</i>

REYES GONZÁLEZ, GF (2004:672)<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F.(2004). El nuevo orden político y electoral en Colombia (672-673). Bogotá, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

### **CAPITULO TERCERO**

## **LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMO INSTRUMENTO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI**

*“Actualmente, las tecnologías de la información y las comunicaciones introducen la posibilidad técnica de establecer sistemas de democracia directa que podrían llegar a sustituir los regímenes democráticos representativos. Esta posibilidad vendría dada porque estas tecnologías permitirían superar el principal obstáculo que tradicionalmente ha sido utilizado para determinar la inviabilidad de la democracia directa, a saber, permitirían poner en contacto a miembros de comunidades grandes para la decisión de asuntos públicos, llegando a permitir la deliberación de la totalidad de ciudadanos en un Estado. En algunos sistemas políticos actuales, como el Suizo, se han creado instrumentos de democracia directa inspirados en la Grecia clásica.*

*La incorporación de las TIC en el ámbito político supone elementos dinamizadores de la democracia representativa y de modernización de las formas de gobierno y de las administraciones públicas. Su impacto en la democracia, ha suscitado tres tipos de reacciones: una visión pesimista que piensa que contribuirán a aumentar los problemas de la democracia representativa, una visión optimista moderada que piensa que ayudarán a resolver estos problemas, y una visión optimista que cree que llevarán a la superación de la democracia representativa.*

*Por otra parte, el acceso desigual a la red que provoca fuertes desigualdades entre los ciudadanos, comporta problemas de baja participación y de no representatividad de la población, elementos que constituyen los principales límites del uso de internet para la democracia.”*

Los media interactivos, las comunidades virtuales desterritorializadas y el auge de la libertad de expresión que permite el Internet, abren en palabras de Pierre Levy, en su escrito “*Ciberdemocracia, Ensayo sobre filosofía Política*”, Editorial UOC, Colección Nuevas Tecnologías y Sociedad <sup>65</sup>, un novedoso espacio de comunicación, inclusivo, transparente y universal, llamado a renovar profundamente los diversos aspectos de la vida pública en el sentido de un mayor incremento de la libertad y la responsabilidad de los ciudadanos.

El desarrollo del ciberespacio, en palabras de Pierre Levy <sup>66</sup>, ha suscitado ya nuevas prácticas políticas. Esas comunidades virtuales con base territorial que son las ciudades y provincias digitales han dado origen a una democracia local en red, de carácter más participativo. El paso a un gobierno electrónico y la reforma administrativa que ello supone, conduce a la consolidación de la capacidad de actuación de las poblaciones administradas en lugar de a su sometimiento ante cualquier poder. Los nuevos ágoras en red facilitan la aparición de nuevas formas de información y de deliberación política, al tiempo que el voto electrónico viene a complementar un proceso de sincronización entre la democracia y la sociedad de la conciencia colectiva.

---

<sup>65</sup> LÉVY,P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO

<sup>66</sup> LÉVY,P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO

### **3.1. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónica**

Como hemos manifestado, una de las importantes ventajas que representa (y que de hecho, por solo esta razón valdría la pena cada esfuerzo encaminado a la implementación de todo un sistema de tecnologías de la información al régimen político de un Estado), es la garantía de acceso y accesibilidad a todos los ciudadanos para participar de las decisiones que nos afectan. Sin embargo, otro elemento de capital importancia se erige como pilar de todo este movimiento, cual es, la transparencia. Manifiesta COTINI HUESO que *“en las últimas décadas ha emergido con fuerza la idea jurídica y política de transparencia, en especial en el ámbito de la Unión Europea*<sup>67</sup>. *Pese a tratarse de un concepto todavía escasamente pulido, Grigorescu resume su significado en «la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información en poder del gobierno»*<sup>68</sup>, o en palabras de Mock, *transparencia en el ámbito de lo público es la provisión de información al público sobre las operaciones del gobierno*<sup>69</sup>. Y como sabemos, el acceso a la información pública es la

---

<sup>67</sup> Por todos, COTINO HUESO, Lorenzo, *Teoría y realidad de la transparencia pública en la Unión Europea*, INAP-Tirant lo Blanch, 2005 (en prensa) (libro premiado con accésit único por el INAP en 2004). Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

<sup>68</sup> Así en GRIGORESCU, Alexandru, «European Institutions and Unsuccessful NormTransmission: The Case of Transparency», en *International Politics* núm. 39, págs. 467-489, December 2002, respecto de la definición, se remite a sí mismo, en GRIGORESCU, Alexandru «The Conceptualization and Measurement of Transparency,» Paper presented at Northeastern American Political Science Association, Albany, New York,(November 2000). Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

<sup>69</sup> Mock, William, «On the centrality of information law: a rational choice discussion of information law and transparency», en *John Marshall Journal of Computer and Information Law*, Verano de 1999, págs. 1069-1100 pág. 1074. Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir

*premisa necesaria para la participación. Pues bien, no cabe ninguna duda de que las TICs facilitan sobremanera la posibilidad de difusión y acceso a la información pública.*

*Así, en uno de los documentos fundacionales de la red, el conocido Informe Gore de 1993<sup>70</sup> (entonces vicepresidente de los EEUU), ya se centraban las posibilidades de las TICs en la participación con la adecuada difusión de información. En concreto, se hablaba de Agencias Federales en Centros Interactivos de Participación de los Ciudadanos<sup>71</sup>.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).*

Sin embargo, es justo plantear ciertas reservas, pues la cualificación del sistema democrático no obedece a parámetros numéricos y relaciones directas de más y mejor. Así lo establece el precitado autor cuando sentencia *“Una mayor información no implica un público más y mejor informado. La saturación de información, la manipulación o el control sobre la misma, la falta de posibilidades, la falta de calidad de la información o de estímulos para que la información se torne*

---

democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

<sup>70</sup> Documento clásico para la historia: «Informe Gore» «La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción», de 1993, Documento promovido por Al Gore, Vicepresidente de los Estados Unidos de América que, bajo traducción de Rafael Fernández Calvo puede seguirse su texto completo en FERNÁNDEZ CALVO, Rafael «La Infraestructura Nacional de Datos (NII) de Estados Unidos de América: Agenda para la Acción (Informe Gore)», en el monográfico *Autopistas de la Información, reto del Siglo XXI*, en la revista *Novática* núm. 110 (julio-agosto 1994), disponible en <http://www.ati.es/novatica/1994/jul-ago/gore10.html> (21/05/2001). Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

<sup>71</sup> «el libre flujo de información entre éstas [las Administraciones públicas] y el público es esencial para una sociedad democrática», y las nuevas tecnologías suponían una enorme oportunidad de mejorar este flujo informativo. Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

*conocimiento llevan correr el peligro de peor información y ciudadanos peor informados. En este punto, como insiste Curtin<sup>72</sup>, el exceso de información es tan peligroso como la carencia de la misma, al generarse la paradoja de la desinformación por saturación de producto. Además, es el emisor quien selecciona la información y la hace más o menos accesible en parámetros materiales (difícil de controlar jurídicamente) con todas las consecuencias que ello entraña.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).*

En el mismo sentido, COTINO HUESO se refiere al resultado del proyecto GOL *e-democracy* alrededor de estas dificultades de la siguiente manera “*En tomo a los conceptos acceso y accesibilidad a la información:*

*«Acceso significa la posibilidad real de consultar o acceder electrónicamente a la información.*

*Accesibilidad significa la facilidad con la que uno puede hacer uso real de la posibilidad de acceder a la información electrónica.»*

*Siguiendo este importante estudio, cabe fijar la atención en los parámetros y criterios que sirven para fijar el grado de accesibilidad a la información pública electrónica, a saber:*

- 1. Recognoscibilidad y localizabilidad: los ciudadanos deben conocer qué información esta accesible y dónde.*
- 2. Disponibilidad: la información debe estar dispuesta en formato digital y ser accesible en medios y soportes electrónicos.*

---

<sup>72</sup> Curtin, Deirdre M. «Citizens’ Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital *Passepartout*!», en *Common Market Law Review* 37, págs. 7—41, 2000, pág. 40. Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

3. *Manejabilidad*: los ciudadanos deben poder manejar la cantidad y complejidad de la información, así como se capaces por sí mismos de encontrar la información incluso si es necesario por medio de sistemas de búsqueda dispuestos por los gobiernos.
4. *Precio razonable (affordability)*: el precio no debe crear barreras.
5. *Responsabilidad y confianza*: los usuarios deben poder confianza en la corrección, complitud y autenticidad de la información.
6. *Claridad*: la información ha de ser todo lo clara posible en términos de contenido, contexto y presentación.
7. *Accesibilidad para los limitados física o psíquicamente*.

*Tales principios deben aceptarse como criterios inspiradores de toda actuación de información pública por la red. Siendo que el acceso a la información (derecho de acceso y acceso a información en línea) es parte fundamental tanto del fenómeno participativo cuanto de la construcción del gobierno electrónico mismo, habría de estudiarse la posibilidad de controlar que el gobierno electrónico implique una adecuada transparencia. Alguna demanda aislada ha habido en el marco de la Unión Europea, como la que opera Curtin, en alusión a la posibilidad de ampliar las competencias del Defensor del Pueblo Europeo como garantía independiente del acceso a la información y de la canalización de la misma por las instituciones<sup>73</sup>. No en vano, estas funciones se ejercen por comisionados en diversos países del mundo anglosajón como Australia, Inglaterra, Irlanda, Canadá, Sudáfrica por medio de figuras como los Information Commissioner o Information*

---

<sup>73</sup> Curtin, Deirdre M. y Dekker, Ige F., «Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principies», en *International Law FORUM du droit international* 4: 134—148, 2002, pág. 142, simplemente menciona dicha posibilidad. Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

*Tribune*<sup>74</sup>. En los países en los que no contamos con estas figuras, habría que estudiar diversos mecanismos de control de la difusión de información pública en la red, bien para un desarrollo del gobierno electrónico de calidad, bien, y sobre todo, para una aplicación de las TICs a los procesos participativos inteligente. Sin embargo, no parece que los esfuerzos se centren en este tipo de políticas de garantía de la información pública, si es que estas políticas realmente lo son.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).

Frente a la transparencia electrónica se ha manifestado Cotino Hueso, con una concepción favorable frente al tema, realizando planteamientos bastante técnicos sobre democracia electrónica, así:

*“El autor es favorable a una concepción de democracia electrónica adecuada al contexto democrático occidental y al uso real de internet y la web 2.0 o web social participativa. El autor afirma un principio jurídico-constitucional de implantación de la e-democracia. No obstante, este principio requiere de desarrollo por un legislador con voluntad política. Tras seguir datos de uso y acceso a internet, se tienen en cuenta a las personas que no participan en internet. También se subraya el peligro de dar a los activistas de internet más representación en la sociedad que*

---

<sup>74</sup> Se trata de figuras independientes sólo responsables ante los parlamentos - similares a los *ombudsmen*- encargadas también en algunos casos —como Reino Unido- de la protección de datos personales, que como sabemos implica también derechos de acceso a la información, y del acceso a la información pública. Así, entre otros, el Information Commissioner del Reino Unido (ver <http://www.dataprotection.gov.uk/>, ver también <http://www.lcd.gov.uk/foi/foidpunit.htm>). En Canadá específicamente sobre el acceso a la información, también el Information Commissioner con fuertes poderes de información (ver <http://www.infocom.gc.ca/>); en Irlanda también Information Commissioner (<http://www.oic.gov.ie/>) así como en Australia (ver, <http://www.slq.qld.gov.au/infocomm/>). En general cabe remitir a [http://www.law.utas.edu.au/foi/bookmarks/FOI\\_index.html](http://www.law.utas.edu.au/foi/bookmarks/FOI_index.html). Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINO HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.



*la que realmente tienen. Igualmente, se analiza jurídicamente la obligación de relacionarse electrónicamente con los poderes públicos. Asimismo, se examina la posible discriminación que pueden suponer las ventajas que disfrutaban los internautas. También se aborda la existencia de un «Ius communicationis», un derecho acceso efectivo a los medios electrónicos, premisa de la e-democracia. (COTINO HUESO, L. 2011:222)*

El autor citado previamente en su estudio *analiza la normativa actual y las imposiciones a los poderes públicos de e-transparencia y e-democracia. (COTINO HUESO, L. 2011:222)* Sin embargo como conclusión logra establecer que *el balance no es muy positivo y contrasta con las importantes obligaciones que se imponen en el ámbito privado. Se incluyen diversas propuestas normativas. Finalmente, se analiza el fenómeno creciente de apoyos informales de iniciativas y peticiones políticas. Asimismo, se sigue el tratamiento jurídico actual de los apoyos formales de iniciativa legislativa popular o derecho de petición. (COTINO HUESO, L. 2011: 222)*<sup>75</sup>

### **3.1.1. Noción de E-Democracia y el Sistema político y la Web**

Cotino Hueso en la obra citada, se encarga de aclarar los términos usados por tantos autores para referirse a la Democracia electrónica y las relaciones de los ciudadanos con el Estado, usando como mecanismo para ello, las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo cual genera una visible diferencia entre el uso de cada uno de ellos. Y lo hace de la siguiente forma:

---

<sup>75</sup> COTINO HUESO, L., (2006) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Pp 184 a 187. Granada: Editorial Comares.

“Como en otros lugares he comentado<sup>76</sup>, la terminología empleada para hablar de cuestiones del nexo con las TICs de la participación

---

<sup>76</sup> Sobre estos temas, también y entre otros de mis estudios «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», en *Revista Catalana de Derecho Público* (segunda etapa de la Revista «Autonomías»), monográfico sobre «la incidencia de las TIC en el Derecho público», núm. 35, 2007, pgs. 75-120. Accesible en la red. Este epígrafe de introducción viene a coincidir con la introducción de dicho estudio. Me permito señalar dos contribuciones que he tenido el gusto de coordinar. La más reciente, contando con dieciocho trabajos de otros tantos autores de los más consagrados en la materia en España, Cotino Hueso, Lorenzo (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Colección Sociedad de la Información núm. 13, Comares, Granada, 2007). Asimismo, también reciente, *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares (Colección Sociedad de la Información, núm. 9), Granada, 2006. Asimismo, cabe destacar en España los trabajos -ya clásicos- de Lavilla Martínez, Félix, «Ciudadanos, organizaciones sociales, nuevas tecnologías y Parlamento», ponencia para el Congreso de Parlamentarios Iberoamericanos en la red, 13-16 de noviembre de 2001, en el Senado de España, disponible la documentación en <http://www.parlamentario-siberoamericanos.org/> (21/12/2001); Martín Cubas, Joaquín, *Democracia e Internet*, Colecciones Interciencias, Valencia, 2001; Pau i Vall, Francesc, «Democracia e Internet». *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia. Universidad de Murcia, núm. 10, 1998, pgs. 195-213; Rubio Núñez, Rafael, «Internet en la participación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, julio-septiembre de 2000, pgs. 285-302; Oriol Prats, Joan y Del ÁLAMO, Óscar, «Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos», en *Revista Futuros*, núm. 4, año 2003, vol. 1, disponible en [www.revistafuturos.info/raw\\_text/rawfuturo4/democracia\\_e.rtf](http://www.revistafuturos.info/raw_text/rawfuturo4/democracia_e.rtf) (3/2/2004); Fernández Rodríguez, José Julio, *Gobierno electrónico. Un desafío en internet (Implicaciones jurídicas)*, Funda-Ceig Querétaro, Querétaro, 2004; de este autor, *Lo público y lo privado en internet. Intimidad y libertad de expresión en la red*, UNAM, México, 2004; Ríos Insua, David; Fernández, Eugenio y Ríos, Jesús M. «Más allá del gobierno electrónico: hacia la democracia electrónica», en *Revista Datospersonales.org*, núm. 8, marzo de 2004, disponible en [www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237\\_457444\\_127535941\\_12182003\\_12173401,00.html](http://www.madrid.org/comun/datospersonales/0,3126,457237_457444_127535941_12182003_12173401,00.html) (6/11/2005) y PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Gedisa, Barcelona, 2004. *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (desafíos y posibilidades)* (JORDI BARRAT I ESTEVE y otros.), Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política (FUNDAP), Santiago de Querétaro (México), 2007 (ISBN: 968-5435-66-9), 184 páginas y CREMADES, JAVIER, *Micropoder, la fuerza del ciudadano en la era digital*, Espasa-Calpe, Madrid, 2007, entre los más destacados.

Asimismo, cabe destacar los trabajos de **BALKIN** (Director del The Information Society Project at Yale Law School, entre otras obras, *Cybercrime: Digital Cops in a Networked Environment*, 2007; *The State of Play: Law*, 2006 y trabajos básicos previos como *New York University Law Review* («Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society», 2004). En diciembre de 2008, **BALKIN** ha reabierto el debate con «The Future of Free Expression in a Digital Age» (*Yale University R.*).

Aunque pueda engañar por el título, es un referente sobre e-democracia en España el trabajo de **CAMPOS, EVA**, *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los diputados: la comunicación e interacción entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*, Tesis doctoral dirigida por **JOSÉ LUIS DADER**, evaluada el 29.6.2009 en CC. Información. U. Complutense Madrid. Cabe esperar a la

y democracia es muy variada: e-democracia, i-democracia, democracia electrónica, eparticipación, participación electrónica, ciberdemocracia, tele-democracia, democratización electrónica, ciberpoder, ciberciudadanía, ciudadania.com<sup>77</sup>, y un largo etc. A estas formas no dejan de añadirse otras como e-cognocracia<sup>78</sup> o democracia electrónicamente influida<sup>79</sup>, por ejemplo. En todo caso, pese a los intentos de atribuir una connotación particular a estas diferentes terminologías, ninguna de estas expresiones se ha consolidado doctrinalmente.

---

publicación final de esta Tesis. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>77</sup>**ORIO PRATS, JOAN y DEL ÁLAMO, ÓSCAR**, «Democracia electrónica: concepto, tipos y posicionamientos», cit. también recuerdan a otros autores como Hagen que distinguen tres nociones diferentes de democracia electrónica: «tele-democracia» «ciberdemocracia» y la «democratización electrónica», con muy diferentes sentidos.

También, por ejemplo, **PÉREZ LUÑO** habla en general de «Tele-democracia», en general, si bien distingue -como aquí- una «versión débil», frente a una «versión fuerte» de democracia directa basada en la participación. **PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE**, *¿Ciber- ciudadanía@ o ciudadanía@.com?*, pgs. 61 y ss. y 67 y ss. El mismo **PÉREZ LUÑO** maneja finalmente la doble terminología de una positiva «ciberciudadanía» y una negativa «ciudadania.com», *Ibidem*, pgs. 99 y ss.

**CANALS** maneja conceptos de profundización en la democracia e internet, de la mera «administración electrónica», a la «democracia electrónica», la «ciberdemocracia» y, finalmente, «ciberpoder» **CANALS, ISIDRE**, «Democracia i Internet. La contribució d'Internet a la democràcia», *Revista Mar Obert, FIEC*, septiembre 2001, disponible en [www.democraciaweb.org/demointernetJC.pdf](http://www.democraciaweb.org/demointernetJC.pdf) (21/3/2004) a lo largo de todo el estudio. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>78</sup> Se trata de la -no menos que curiosa y visionaria, mas argumentada- posición de **MORENO-JIMÉNEZ, JOSÉ MARÍA**, «E-cognocracia: Nueva Sociedad», en *Estudios de Economía Aplicada*, núm. 24, 2006 pgs. 559-581. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>79</sup> Se hace referencia a la interesante aportación de Ruiz **MIGUEL, CARLOS**, «La libertad política en la democracia electrónicamente influida», en **COTINO HUESO, LORENZO** (Coord.), *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pgs. 42-56. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*La tradicional literatura sobre e-democracia centraba la atención casi monográficamente en el voto telemático o electrónico, descuidando, por el contrario, otros ámbitos esenciales. A mi juicio, vincular las nuevas tecnologías a la democracia directa con votación continua de los asuntos públicos, puede tildarse de «teledemagogia»<sup>80</sup>. La democracia electrónica ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que se suelen identificar. Ahora bien, estos «expertos» mayormente desconocían la marcha real y usos de la red por los internautas y la ciudadanía, que les ha sobrepasado por completo por encima. El ciudadano ha pasado a ser el centro de la sociedad de la información en la web 2.0.<sup>81</sup>» (COTINO HUESO, L. 2011:224)*

Es válido aclarar, en palabras de Cotino Hueso, que sin importar el término con el que definamos la democracia aplicada a través de las TIC's, siempre el concepto debe girar en torno a la democracia, pues son los medios informáticos los que se usan como puente para lograr su alcance y ejercicio.

*“Como desde hace años sostengo, prefiero denominar democracia o participación electrónicas, o e-democracia, casi indistintamente, a la concesión de un papel importante a las tecnologías de la*

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, posiciones más proclives a una democracia directa electrónica como **CANALS, ISIDRE**, «Democracia i Internet. La contribución de internet a la democracia», cit., en una posición más abierta hacia un cambio de modelo democrático. En la red hay diversos sitios, fácilmente localizables bajo la búsqueda «direct democracy», como <http://www.inclusivedemocracy.org/>, la Network for Direct Democracy in Europe; la Red Española de Democracia Participativa, «Democracia Radical», etcétera. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>81</sup> Al respecto de esta perspectiva, cabe destacar la película [www.usnowfilm.com](http://www.usnowfilm.com), asimismo, muchos recursos en <http://personaldemocracy.com/>. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*información y comunicación (en adelante, TICs) en los procesos democráticos y participativos de los sistemas democráticos liberales. Y éste es el camino seguido en la Recomendación CM/Rec (2009) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia), en adelante Recomendación e-democracia 2009)<sup>82</sup>. Esta Recomendación afirma la e- democracia «como el apoyo y fortalecimiento de la democracia, las instituciones democráticas y los procesos democráticos por medio de las TIC, es sobre todo acerca de la democracia. Su objetivo principal es el soporte electrónico de la democracia.» (Recomendación e-democracia 2009, núm. 3).*

*De hecho, se trata de un concepto que afecta a muy variados ámbitos:*

*«Abarca la e-democracia, en particular, e-Parlamento, e-legislación, ejusticia, e-mediación, e-medio ambiente, e-electorales, e-referéndum, e iniciativa, el voto electrónico, e-consulta, e-peticiones, e-campaña, eencuestas, la e-democracia hace uso de la e-participación, e-deliberación y foros electrónicos» (Principio núm. 35 Anexo).» (COTINO HUESO, L. 2011:225)*

Así es como el autor *ibídem*, citando la Recomendación de e-democracia de 2009 del Consejo de Europa, propone un sistema de

---

<sup>82</sup> Recomendación CM/Rec (2009) 1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia) (Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de febrero 2009 en la reunión del 1049a Delegados de Ministros). Original en inglés, [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_1E\\_FINAL\\_PDF.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf).

Versión traducida al español automatizadamente por Google en [http://documentos-tics.com/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,1495/Itemid,3/](http://documentos-tics.com/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,1495/Itemid,3/). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

democracia representativa y participativa que garantice el ejercicio de los derechos fundamentales, civiles y políticos.

*“Se apuesta en general por una concepción de la democracia que tienda a ser más deliberativa y más participativa, siempre en el marco de un sistema de democracia representativa e indirecta, que es la que permite el mejor ejercicio y garantía de los derechos fundamentales. En palabras de la Recomendación e-democracia de 2009 del Consejo de Europa:*

*«La democracia electrónica es una oportunidad para permitir y facilitar el suministro de información y deliberación, fomentar la participación ciudadana con el fin de ampliar el debate político, y favorecer un mejor y más legítima decisiones políticas.» (Principio núm. 9 del Anexo).*

*No se trata, pues de acabar con la concepción predominante de democracia y suplantarla por otras. De hecho, las democracias representativas deben readaptar su papel, «Los políticos y los partidos políticos deben aprovechar la e-democracia con el fin de mantener y, si es posible, mejorar su papel esencial como la democracia "intermediarios"...» «deben aprovechar las oportunidades que ofrece la e-democracia con el fin de conectar con los ciudadanos y la sociedad que representan, y con compañeros de partido y los órganos del partido.» (Criterios 22 y 23 Recomendación e-democracia 2009).*

*Las «TICs» no han de ser las protagonistas, sino el instrumento de evolución del modelo político. La democracia será lo que las personas queramos, y como afirma CASTELLS, la red será lo que la gente quiera que sea, pues son los usuarios quienes definen su uso. Esta idea también la acoge la Recomendación e-democracia*

2009: «la tecnología más y mejor en sí mismo no conduce a la democracia más y mejor» (Principio núm. 49), «La tecnología es de importancia secundaria a las consideraciones democráticas. No debe ser la razón para la introducción de la e-democracia» (Principio 51). Es por ello que «G.l. Al presentar, revisar y mejorar la e-democracia, la atención debería centrarse en la democracia y sus grupos de interés -no en la tecnología-» (Criterio núm. 1 Anexo). (COTINO HUESO, L. 2011:226)

A modo de conclusión, este doctrinante español insiste en que la *democracia electrónica ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que hasta la eclosión de la web 2.0 o web social participativa se suelen identificar.* (COTINO HUESO, L. 2011:224)

### 3.1.2. La concurrencia de la E-Democracia con el E-Gobierno

Cotino Hueso ha tomado los planteamientos elaborados por la Comisión Europea para relacionar los conceptos de e-democracia y de e-gobierno, de la siguiente forma: «La noción de gobierno electrónico<sup>83</sup> nació vinculada a la e-democracia<sup>84</sup>, lo cual se observa,

---

<sup>83</sup> En nuestro país, aunque no jurídicos, constituyen referencia obligada los trabajos de IGNACIO CRIADO y MENTXU RAMILO. Premio INAP y producto de su tesis, CRIADO GRANDE, JUAN IGNACIO, *e-gobierno: Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2009. De MENTXU RAMILO, su tesis doctoral en la Universidad del País Vasco 2009, *Políticas públicas, instituciones y actores para la promoción de la sociedad de la información y/o del conocimiento*, disponible al completo en <http://mentxu.wikispaces.com/Tesis>.

Desde el punto de vista jurídico, entre otros, **GAMERO CASADO, EDUARDO y VALERO TORRIJOS, JULIÁN** (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>84</sup> Así por ejemplo en la ofrecida en **PARDO, T. A.** «Realizing the promise of digital government: It's more than building a web site» [en línea]. *IMF Magazine*. Octubre 2000. [http://iwww.cisp.org/imp/october\\_2000/10\\_00pardo.htm](http://iwww.cisp.org/imp/october_2000/10_00pardo.htm) (18/04/2001).

*por ejemplo, en la definición «oficial» de e-government ofrecida por la Comisión Europea: «es el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»<sup>85</sup>.(COTINO HUESO, L. 2011:224)<sup>86</sup>*

*La mejor forma de definir el e-gobierno como «es el uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos»<sup>87</sup> (COTINO HUESO, L. 2011:225).*

---

«todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual».

Al igual que la del grupo Gartner: ha definido el gobierno electrónico como «la continua optimización de la prestación de servicios del gobierno, de la participación del ciudadano y la gobernabilidad transformando las relaciones internas y externas a través de la tecnología, la red y los nuevos media». Esta última en Gartner group. *Singapore's e-government initiative*. Standford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000. Citado por **GASCÓ HERNÁNDEZ, MILAGROS**, «Una aproximación a la definición de políticas de inserción en la sociedad de la información» en *Actas del VI Congreso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en [http:// www.clad.org.ve/congre6.html](http://www.clad.org.ve/congre6.html) (22/12/2001). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>85</sup> Comunicación 1 COM(2003) 567. El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa. Bruselas, 26 de septiembre de 2003. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>86</sup> COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>87</sup> Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. Gobierno electrónico en Chile hoy. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pg. 2. <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Libro%20Estado%20del%20Arte%20del%20E-Gob%20en%20Chile.pdf> Citado en: COTINO HUESO, L. 2011.



### **3.1.3. La E-Democracia como principio jurídico-constitucional concretable por un legislador con voluntad política**

Lorenzo Cotino Hueso entrega un detallado estudio sobre la E-democracia como principio del Derecho, lo que permitiría, a través de la analogía constitucional, implementarla como presupuesto legislativo en cualquier Estado Social de Derecho, tal y como se propone en el presente trabajo de tesis doctoral para el caso colombiano. El reconocido doctrinante realiza su análisis, el que nos permitimos traer a colación bibliográficamente, en los siguientes términos:

*“Se pueden alegar una infinidad de ventajas para la implantación de la democracia, la participación y el gobierno electrónicos:*

**Eficacia:** *más eficacia en la prestación de servicios públicos, vinculados también a la democracia y participación. Mejor funcionamiento de sistemas electorales, facilidades para mejor ejercicio y funcionamiento de la administración electoral. Facilitación de implantación de mecanismos de acceso a la información y participación en diversos niveles, etcétera.*

**Eficiencia:** *lograr la eficacia a menor coste. Así sucede por ejemplo en procedimientos electorales y administración electoral y, sobre todo, en la facilitación de acceso a la información pública a través de la red, también como canal de participación variada pública o privada.*

---

Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

**Transparencia:** en principio por una información pública al público más accesible, con diversos niveles de profundidad.

**Comodidad,** para el ciudadano al que se le añade un canal de información y participación fácilmente disponible desde un punto de acceso informático, generalmente doméstico.

**Pluralismo:** la pluralidad inherente a la red facilita en principio el mayor pluralismo y que los medios de comunicación clásicos (públicos o privados), en ocasiones oligárquicos, dejen de constituir un filtro material al libre flujo de información y opinión.

**Participación y cultura participativa:** las anteriores ventajas, en principio facilitan un aumento de participación por la comodidad de hacerlo para el ciudadano y por la ampliación de posibilidades de llevarlo a cabo.

**Inclusión:** permite añadir participantes en sectores específicos con tradicionales dificultades (enfermos, discapacitados, emigrantes, desplazados, etc.). Facilita el interés, la información y las posibilidades en algunos sectores sociales así como en territorios con dificultades de acceso y movilidad.

**Permite la estructuración** de la participación política de los ciudadanos y los grupos en los que se integra: la red permite que colectivos, grupos e individuos se articulen de manera antes desconocida a través de la red, compartan información, deliberen, actúen y participen (asociaciones formales o no, redes ciudadanas, nuevos movimientos sociales temporales o permanentes, etc.).

**Facilita la memoria política:** la ingente información de la red, su estructuración y permanencia (por ejemplo a través de Google, permite recuperar la memoria política de acontecimientos pasados de trascendencia (afirmaciones de responsables políticos, etc.)". (COTINO HUESO, L. 2011:233)

Continúa la referencia bibliográfica, así:

*“Pues bien, ventajas como las anteriormente enunciadas llevan a afirmar que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del gobierno, democracia y participación electrónicas. Así, por ejemplo, todos los documentos resultantes de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI, Ginebra, 2003, y Túnez, 2005) <sup>88</sup>. En España, García Costa sustenta en el Preámbulo constitucional («democracia avanzada») y el artículo 9.2° CE este principio constitucional <sup>89</sup>. Según las constituciones de cada país, este principio objetivo puede encontrarse, por ejemplo, en los mandatos de eficacia y democracia del gobierno y la administración (ex art. 9. 2 o 103 CE, por ejemplo), de buena administración, de servicio a los ciudadanos, de acceso a la información pública y de transparencia, etc. Asimismo, según lo que concretamente quiera sostenerse este principio objetivo puede considerarse en el marco de la dimensión objetiva de algunos derechos fundamentales, como el derecho al sufragio*

---

<sup>88</sup> En español: <http://www.itu.int/wsis/index-es.html> Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>89</sup> **GARCÍA COSTA, FRANCISCO MANUEL**, «Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo», en **COTINO HUESO, LORENZO**, *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, cit. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

*activo y pasivo y el derecho de participación general (art. 23 CE), el derecho de petición (art. 29 CE), el libre acceso a la información (en su caso pública ex art. 20)<sup>90</sup>, la libertad de expresión, de participación en la de educación (art. 27 CE), el derecho a la buena administración<sup>91</sup>, derecho de acceso a los registros o archivos, el derecho de audiencia previa a las decisiones (art. 105 CE) y cualquier otra forma jurídica que adquieren derechos subjetivos vinculados al ámbito de la democracia y participación.” (COTINO HUESO, L. 2011:234)*

### **3.2. Acceso a las TIC's y suprarrepresentación electronica**

#### **3.2.1. Acceso de la Red y peligros de infra y suprarrepresentación**

Cotino Hueso en el artículo en cita, presenta los datos de los internautas que tuvieron acceso a las redes de información mundiales hasta el año 2011, así:

*“Los datos más recientes <sup>92</sup> señalan que el total de los internautas mundiales es aproximadamente de dos mil millones (2011). La media de acceso en Europa, según esos datos es de*

---

<sup>90</sup> Sin ser lugar de atención ahora, cabe señalar que actualmente es minoritaria la doctrina -y menos la jurisprudencia- que ubica el acceso a la información como contenido del derecho a la información del artículo 20 CE. Entre los que se manifiestan a favor, entre otros, **FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO**, *El Derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid 1997.

<sup>91</sup> Derecho reconocido en el ámbito comunitario jurisprudencialmente y reconocido expresamente en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, así como en instrumentos infraconstitucionales, como es el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 9).

<sup>92</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

53%, la Unión Europea de 27% a 59% y de Norte América 76,2%.” (COTINO HUESO, L. 2011:234)

Región	Población	Usuarios dic 2000	Usuarios dic 2009	% población	Incremento 00-09	Usuarios
<i>África</i>	991.002.342	4.514.400	86.217.900	8.7 %	1.809.8%	4.8%
<i>Asia</i>	3.808.070.503	114.304.000	764.435.900	20.1 %	568.8 %	42.4 %
<i>Europa</i>	803.850.858	105.096.093	425.773.571	53.0%	305.1 %	23,6%
<i>Oriente Próximo</i>	202.687.005	3.284.800	58.309.546	28.8 %	1.675.1 %	3.2% '
<i>Norteamérica</i>	340.831.831	108.096.800	259.561,000	76.2%	140.1 %	14,4%
<i>América latina Caribe</i>	586.662.468	180.068.919	186.922.050	31,9 %	934.5 %	10.4 %

Tomado desde: (COTINO HUESO, L. 2011:234)

Los resultados de la investigación realizada por el citado doctrinante son:

*“En España, los conectados a internet son el 63,3% (38,7% en 2006), ocupando un lugar medio en la Unión Europea ampliada a 27 (59%) frente a países como Holanda (90%) o Noruega (87,7%). El grado de penetración de internet en España en diciembre de 2009 es del 71,8%. Pese a lo positivo de la cifra, debe tenerse en cuenta que se trata de datos de acceso a internet, sin que pueda considerarse que los usuarios conectados sean capaces de hacer un uso funcional y eficaz de la red, como el que requieren en los más de los casos las diversas formas de participación y democracia electrónica. A este respecto, un tercio de los internautas pueden considerarse usuarios avanzados, «heavy users»<sup>93</sup>, que*

---

<sup>93</sup> Sobre el tema del particular perfil de los usuarios de las nuevas tecnologías y los *heavy users* por todos, **PREVITE JOSEPHINE, HEARN,GREG** y **DANN,SUSAN**, «Profiling Internet Users' Participa tion/in Social Change Agendas: An Application of Q-

*participan generando y difundiendo contenidos<sup>94</sup>. Aunque «Sólo» hablamos de unos de diez millones de generadores de contenidos en España<sup>95</sup>, un 70% de la población no lo es. También, debe tenerse en cuenta que los estudios generales muestran cómo los accesos -y más los usos eficaces de internet- se dan entre los sectores medios y altos de la población, más entre hombres que entre mujeres, más entre jóvenes que mayores, más en zonas urbanas que en zonas rurales. Como se ha adelantado, el uso algo avanzado es capital para la web social participativa o web 2. 0. En otras palabras, hoy por hoy la red reproduce, incluso intensifica las pautas de marginalidad social no virtuales. Y no cabe duda de que se trata de un factor nada despreciable cuando se trata de la democracia y participación electrónicas. El peligro de*

---

Methodology», Faculty of Business, Queensland University of Technology, disponible en

<http://arxiv.org/abs/cs/0109058>

Recientemente, **FERRÁN-FERRER, NURIA** y **PÉREZ-MONTORO, MARIO**, «Gestión de la información personal en usuarios avanzados en TIC», en *EPI, El profesional de la información*, Julio-agosto 2009, vol. 18, núm. 4, pgs. 365-373. Disponible en la red. Los autores identifican cuatro perfiles distintos de gestión de la información personal (reactivo, pasivo, exhaustivo y proactivo) en base a diez variables subyacentes (acceso, gestión y usos de la información, competencias informacionales, perfil cognitivo, actitud, percepción de las TIC, ámbito académico, profesional y de la vida diaria). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>94</sup> Al respecto, cabe seguir los anuales informes de la sociedad de la información de la Fundación Telefónica, disponibles todos en [http://info.telefonica.es/sociedaddelainformacion/html/informes\\_home.shtml](http://info.telefonica.es/sociedaddelainformacion/html/informes_home.shtml).

En concreto, en Fundación Telefónica, *La Sociedad de la Información en España. Informe 2008*, Ariel, Barcelona, 2008, en especial, capítulo 4. Un 29% de los internautas son «heavy users», pg. 159.

[http://le-libros.fundacion.telefonica.com/sie08laplicacion\\_sielParteAlpdf/Cap.OA.pdf](http://le-libros.fundacion.telefonica.com/sie08laplicacion_sielParteAlpdf/Cap.OA.pdf).

Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>95</sup> Según los más recientes, en España, los conectados a internet son el 63,3% (38,7% en 2006), unos 28 millones de personas, un tercio viene a ser unos 10 millones. Febrero de 2009, <http://voww.internetworldstats.com/stats.htm>). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*infrarrepresentación de los sectores más necesitados de ella, sigue siendo real.* (COTINO HUESO, L. 2011:234)

### **3.2.2. “Ius Communicationis” y acceso efectivo en la implantación de la participación y democracia electronica**

Tras discurrir ampliamente por diferentes sendas, y analizar desde distintas aristas este tema, resulta imposible desconocer la innegable evolución que imprime el uso de las tecnologías de la información al ejercicio de la política. En este sentido, COTINO HUESO expone que *“La íntima vinculación de la democracia, transparencia y participación con el nexo poderes públicos y TICs se muestra incluso en el hecho de que democracia y participación electrónicas se consideran la culminación del proceso de construcción del gobierno electrónico. Conceptualmente, hay una transición natural de la transparencia a la participación gracias y por medio de las nuevas tecnologías.”* (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).

Pero no llegamos a esta conclusión a la ligera; pues para ellos es necesario identificar ciertas etapas en el desarrollo aplicado del concepto de gobierno electrónico en sí mismo. Según el precitado autor, *“resulta interesante advertir cuáles son los distintos estadios del gobierno electrónico que suelen postularse tanto por la doctrina como por diversos documentos de la construcción de la sociedad de la información y del conocimiento”*<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Se opera una sistematización a partir de diversos de los estudios relativos a la Administración electrónica consultados, en concreto, se exponen se siguen las etapas expuestas por Gascó Hernández, Milagros , «Una aproximación a la definición de políticas de inserción en la sociedad de la información» en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001); Segura, Jorge F. , «Gobierno electrónico: su aplicación en los gobiernos estatales y regionales», en *Actas del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*

- *Acceso y accesibilidad a la información sobre y de la administración.*
- *Interacción básica, caracterizada en muy buena medida por la posibilidad de comunicación del administrado con la administración.*
- *Interacción avanzada en ambos sentidos administrado-administración, hasta la prestación total de servicios y plena tramitación.*
- *Formas de participación y democracia digital.*

*Esta cuarta y última fase, va más allá de la mera administración electrónica. A partir de ciudadanos y poderes públicos plenamente informados y ya habituados a interactuar en línea y, por ende, a unos poderes públicos ya abiertos y reestructurados a nuevas formas de obrar, se adoptan nuevos métodos y técnicas que permitan variadas formas y de diverso alcance de participación ciudadana tanto en la administración como en el resto de los poderes públicos. Se trata ya de la inclusión de diversas formas de participación y, en su caso de de-*

---

*Pública*, Buenos Aires, 5 y 9 de noviembre de 2001, disponibles en <http://www.clad.org.ve/congre6.html> (22/12/2001); Martín Rodrigo, Tomás, «Proyectos para una Administración electrónica en España», en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 20, junio 2001, págs. 197- 227; Linares Gil, Maximino I., «La firma electrónica en el procedimiento administrativo», en el marco de las *Jornadas sobre Firma Electrónica*, celebrada el 6 de Junio de 2000 en la Universidad de Murcia, disponible en <http://www.um.es/si/ssl/otros/FEyAEAT.html> (12/5/2001), Carcenac Thierry, *Méthodes et Moyens. Pour une Administration électronique citoyenne, Informe del diputado de Tam al primer ministro*, 19 de abril de 2001, disponible en la red (2003). Asimismo, los ya citados trabajos realizados en la cooperación GOL-7 (*Government on-line projects*, del G-8), «G7 Government Online and Democracy White Paper» (<http://www.statskontoret.se/gol-democracy/index.html>) y, particularmente, el más reciente AA. VV., *Online consultation in gol countries. Initiatives to foster e-democracy*, Government Online International Network project report 6 December 2001. [http:// www.governments-online.org/articles/18.shtml](http://www.governments-online.org/articles/18.shtml) (21/12/2001), son clara muestra de que las experiencias de accesibilidad a la información pública son la base y quedan concebidas como el primer estadio de la Democracia electrónica. Citado en: COTINO HUESO, L., El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir democracia y participación electrónicas por los Cimientos. En COTINI HUESO, L., (2006) *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*. Pp 179 a 181. Granada: Editorial Comares.



*mocracia digital. Obviamente, no es necesario culminar los estadios previos para iniciar éste, pues son posibles —y algunas en marcha— las fórmulas experimentales de participación con diverso alcance y contenido.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).*

Para decirlo de una de forma más contundente, plantea COTINO HUESO que *“incluso se podría afirmar el continuo lógico de estas nociones: e-administración e-gobierno e-participación e-democracia. Pues bien, también desde este punto de vista de los estadios o fases del desarrollo del egovernment, me permito adelantar también que considero que muchas de las actuales experiencias de democracia electrónica no son sino ejemplos de construcción de la casa por el tejado.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).*

Pero los este tipo de desarrollos no surgen de manera espontánea, por el contrario, requieren de una decidida intensión Estatal, que se vea reflejada en contundentes esfuerzos, al menos en las primeras de las mencionadas etapas. Así lo indica COTINO HUESO cuando nos dice *“Desde el punto de vista de la construcción del gobierno electrónico es necesario intensificar los esfuerzos en cumplimentar las primeras fases para centrar los recursos —siempre limitados— en las ulteriores. Sin perjuicio del interés de experiencias pioneras de participación, creo que será en los procedimientos administrativos que afectan a grandes colectivos y en el desarrollo de la llamada participación en la Administración donde las TICs habrán de ir desplegando su potencialidad hacia la participación electrónica. Una participación electrónica en la Administración habrá de preceder a una participación política electrónica.” (COTINO HUESO, L. 2006 P. 179).*

Frente al acceso efectivo en la implantación de participación y democracia electrónica, sería imposible dejar de lado el aporte del Doctor Juan Emilio Suñé en sus tesis doctoral, cuando en búsqueda

de establecer el E-government dentro del contexto global, definió la implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico elaborada por Clad, de la siguiente forma:

*“Como precisa Ricardo Sebastián Piana <sup>97</sup> (2010), en el ámbito iberoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde finales de los 90, han surgido del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). El CLAD es una organización internacional gubernamental, que se constituyó en 1972, a partir de una recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 2802-XXVI), con el fin de que una entidad del referido ámbito internacional regional se ocupase de la modernización de las Administraciones Públicas como motor del desarrollo económico y social.*

*En el ámbito del CLAD, ente otros importantes documentos, se aprobó en Pucón (Chile) 2007, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), en el curso de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y posteriormente recibió la aprobación de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de estado y de Gobierno, desarrollada en Santiago de Chile, en noviembre de 2007. El núcleo de la Carta es el mismo que el de la LAECSP, el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado.”*

### **OBJETIVOS DE LA CIGE.**

*A mi juicio, los principales objetivos de la Carta son los siguientes:*

---

<sup>97</sup> PIANA, R. S. (2010): *La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Orientaciones y buenas prácticas*. En la obra coordinada por MEZZAROBÀ, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrônica*. Universidad de Zaragoza. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

- **Definir el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones Públicas**, así como el contenido del referido derecho.
- Consequir a través de la misma una **mejora en la eficacia y eficiencia, así como de la transparencia de las Administraciones Públicas**, mejorando así la calidad de los servicios públicos.
- **Impulsar, a través del E-Government, la sociedad de la información y del conocimiento**, en los países iberoamericanos.
- **Generar información de alto valor añadido**, que aumente la competitividad.
- **Facilitar la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana**.

#### **PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA SEGÚN LA CIGE**

- **Principio de igualdad.** En el sentido de que no se discrimine a los ciudadanos que no utilizan medios electrónicos, pero siempre de forma compatible con el fomento de la utilización de tales sistemas. Aunque a nivel de principios (§ 5 de la Carta) no se hace referencia a la eliminación de la brecha digital, como un predicado del principio de igualdad, sin embargo en otros párrafos de la Carta sí se le presta la debida atención.
- **Principio de legalidad.** En el sentido de que la Administración Electrónica no será, en ningún caso, menos garantista que la Administración tradicional.
- **Principio de conservación de datos.** Tanto a nivel de comunicaciones, como de documentos electrónicos.
- **Principios de transparencia y accesibilidad.** Íntimamente vinculados con la Administración Electrónica, en el sentir de la CIGE, de ahí que resulte tan sorprendente que hasta 2012 España no se haya planteado seriamente dotarse de una Ley de Transparencia.

- **Principio de información responsable.** *Todo lo que se publique en sitios oficiales debe ser asumido por la correspondiente institución pública y responder por ello, sin que quepan cláusulas de exención de responsabilidad por los correspondientes contenidos, salvo que se indique clara y reiteradamente que el correspondiente sitio no tiene carácter oficial.*
- **Recomendación de uso de estándares abiertos y software libre, así como de sistemas multicanal.** *”(SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>98</sup>*

### **3.2.2.1. Garantía de accesibilidad a los servicios públicos electrónicos y ius communicationis**

Dentro de la garantía de accesibilidad a los servicios públicos electrónicos, Juan Emilio Suñé Cano, en su obra *ibídem* realiza un importante aporte cuando relaciona la administración electrónica con los derechos de los ciudadanos, así:

#### **“Principios de la Administración Electrónica y derechos de los ciudadanos.**

*Por lo demás, los principios generales que presiden la actividad de la Administración Electrónica, se contienen en el artículo 4 de la Ley de Acceso, muchos de los cuales configuran auténticos derechos ciudadanos. Son los siguientes:*

- **Respeto a la protección de datos de carácter personal.** *Así como en general al derecho al honor, intimidad y propia imagen, tal como establece el artículo 18.4 de la Constitución, relativo a las limitaciones al uso de la informática.*
- **Principio de igualdad.** *Evitando discriminaciones con los ciudadanos que no usen medios electrónicos y, por supuesto, con*

---

<sup>98</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*fomento de las medidas destinadas al uso de los medios electrónicos. Este principio tiene mucho que ver con una de las grandes metas estructurales del Derecho de la Informática, a saber, la eliminación -o cuando menos reducción significativa- de la brecha digital, que concita las más amplias preocupaciones, entre otras las señaladas en capítulos anteriores en relación con la ONU, la Unión Europea o la Comunidad Iberoamericana y algo menos en el caso de la OCDE.*

- **Principio de accesibilidad.** *A fin de cuentas un predicado de la necesidad de eliminar la brecha digital, que en este caso afectaría específicamente a personas con discapacidades, o de edad avanzada.*
- **Principio de neutralidad tecnológica,** *que es otro de los principios estructurales del Derecho de la Informática, lo cual demuestra que el Legislador ha estado correctamente asesorado en la elaboración de la Ley 11/2007. Se trata de que la legislación no promueva el uso de determinadas tecnologías, frente a otras, lo que acabaría teniendo efectos perjudiciales para el desarrollo tecnológico -al promover artificial y arbitrariamente el I+D+i en determinadas tecnologías, lógicamente en detrimento de otras-, aparte de los efectos perjudiciales que a su vez tiene para la economía<sup>99</sup>.*

---

<sup>99</sup> En un ámbito distinto de las TIC, podemos ver un ejemplo de los inadecuados efectos -tanto para el desarrollo tecnológico, como para el económico- de la falta de neutralidad tecnológica. La política de precios en los carburantes de automoción, directamente condicionada por la presencia de onerosos impuestos especiales, se diseñó para favorecer el transporte, puesto que las mecánicas diesel -inicialmente ruidosas y lentas- se reservaban para los vehículos pesados. Una decisión de este tipo originó que a mediados de los 70 determinados fabricantes volcasen ingentes recursos de I+D+i en el desarrollo de turismos diesel tanto o más rápidos y agradables de utilizar que los automóviles de gasolina. Es decir, que una *política de precios* pensada inicialmente para favorecer el transporte por carretera no sólo acabó siendo determinante para *orientar* el desarrollo tecnológico, en un sentido que nunca pretendió el legislador, sino que acabó frustrando la propia finalidad de la norma, puesto que al desarrollarse mecánicas diesel muy evolucionadas para los vehículos de turismo, acabaron por tener más ventas que las de gasolina, también en este último sector, lo cual a través de la mayor demanda de gasoil, antes de la crisis de 2007 -que ha tenido un especial impacto negativo sobre el transporte-

- **Otros principios contemplados en la LAECSP**, son el de legalidad, que se remite a las garantías establecidas en la LRJAP-PAC 30/1992; el de proporcionalidad, en cuanto a las garantías y medidas de seguridad exigidas en cada caso; los principios de responsabilidad, calidad y veracidad de informaciones y servicios prestados; y sobre todo el principio de seguridad, que se establece por equivalencia funcional -que es otro de los grandes principios del Derecho de la Informática- con las medidas de este tipo establecidas en los procedimientos extrainformáticos. También destaca el principio de cooperación, en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas, para garantizar tanto la interoperabilidad, como la prestación de servicios conjuntos a los ciudadanos, como asimismo el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y los medios de autenticación que se empleen, en el marco de la Ley.

Ya para finalizar el epígrafe, se dirá que en lo atinente a la tutela de los derechos ciudadanos, destaca la previsión Defensor del Usuario (artículo 7), cuya efectividad está a mi juicio condicionada por el nombramiento del mismo por el Gobierno, por mucho que la Ley diga que desarrollará sus funciones con imparcialidad e independencia funcional. El Defensor del Usuario desempeñará tales funciones asistido por la Inspección de Servicios. No en vano, en el proyecto de Ley se planteó encomendar la función de Defensor del Usuario a la propia Inspección de Servicios, lo que sin duda hubiera sido más adecuado, sobre todo desde el punto de vista del ahorro de costes en la organización administrativa. Hasta

---

llegó a situar el precio de dicho combustible por encima del de la gasolina, a pesar del tratamiento fiscal especialmente desfavorable que recae sobre ella. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

*el momento, sin embargo, el artículo 7 LAECSP no ha recibido el oportuno desarrollo reglamentario, por lo que no existe ningún Defensor del Usuario en la organización administrativa de la AGE.” (SUÑÉ CANO, J. E. 2014.)<sup>100</sup>*

Lo anterior reviste vital importancia si entendemos que, como lo asegura COTINO HUESO “*La accesibilidad es una precondition misma del ejercicio del derecho a relacionarse con la administración electrónica y una exigencia para que el acceso se realice en condiciones de igualdad (art. 6.2° c). El artículo 4 c) Ley 11/2007 y la Disposición final séptima son relativos esencialmente a este principio de accesibilidad*<sup>101</sup>. *El artículo 8 Ley 11/2007 puede considerarse una proyección concreta del principio de igualdad material que incorpora en el artículo 6.1° una dimensión prestacional*<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>101</sup> *Disposición final séptima: «Desarrollo reglamentario del artículo 4.c):* El Gobierno desarrollará reglamentariamente lo previsto en el artículo 4.c) de la presente Ley para garantizar que todos los ciudadanos, con especial atención a las personas con algún tipo de discapacidad y mayores, que se relacionan con la Administración General del Estado puedan acceder a los servicios electrónicos en igualdad de condiciones con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos. Para el ámbito de los discapacitados el citado desarrollo se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>102</sup> Artículo 8. Garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos:

«1. Las Administraciones Públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada.

2. La Administración General del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales que cuente, al menos, con los siguientes medios:

- Las oficinas de atención presencial que se determinen, las cuales pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en el artículo 6 de esta Ley, debiendo contar con asistencia y orientación sobre su utilización, bien a cargo del personal de las oficinas en que se ubiquen o bien por sistemas incorporados al propio medio o instrumento.

*En esta misma dirección, cada vez tiene más acogida la afirmación de un derecho a la comunicación (ius communicationis, los «Communication Rights»)<sup>103</sup> de naturaleza constitucional o casi-constitucional<sup>104</sup>. Esta tendencia se observa en muchos documentos -no jurídicos- de la construcción mundial de la Sociedad de la información (Estados Unidos, G-8, Unión Europea, Consejo de Europa, etc.)<sup>105</sup>. También resulta de interés*

- 
- Puntos de acceso electrónico, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. En particular se creará un Punto de acceso general a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Este Punto de acceso general contendrá la relación de servicios a disposición de los ciudadanos y el acceso a los mismos, debiendo mantenerse coordinado, al menos, con los restantes puntos de acceso electrónico de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.
  - Servicios de atención telefónica que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>103</sup> Existe incluso una iniciativa civil, el Foro Mundial de Derechos de la Comunicación, con URL propia: [www.communicationrights.org](http://www.communicationrights.org), que presentó su declaración en la Cumbre de Ginebra en 2003. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>104</sup> Al respecto, **CORREDOIRA ALONSO, LORETO**, «Lectura de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en el paradigma de la nueva Sociedad de la Información. Estudio específico del artículo 19», en **COTINO HUESO, LORENZO**, *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. Asimismo, **COTINO HUESO, LORENZO**, «El derecho de acceso a las nuevas tecnologías y su recepción constitucional y en el Estatuto de la Comunidad Valenciana», en **RAMÓN FERNÁNDEZ, FRANCISCA** (coord.), *La influencia del Derecho valenciano en las disciplinas tecnológicas*, Universidad Politécnica de Valencia-Tirant lo Blanch, Valencia, 2009. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>105</sup> Al respecto, por todos y accesible en la red a texto completo, «La Administración y Gobierno electrónicos en los documentos institucionales básicos de la sociedad de la información», en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, pgs. 257-289. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona



*partir del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 19 se afirma que:*

*«Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.»*

*Y este derecho leerlo en clave de la sociedad de la información y, con ella, con otros documentos más recientes del ámbito de Naciones Unidas<sup>106</sup>, como la Declaración de Ginebra de la ONU vinculan con claridad este derecho con el acceso<sup>107</sup> a la sociedad de la información y se afirma el «derecho de acceso como acceso universal»<sup>108</sup>.*

*Así, los países miembros proclaman: «Reafirmamos como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, según se estipula en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la libertad de opinión y de expresión (...).»*

*También en el texto titulado Nuestra visión común de la Sociedad de la Información, se afirma «declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona,*

---

<sup>106</sup> *Declaración de Ginebra*, 2003, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información; *Declaración de Principios* de la Segunda Fase de esta Cumbre, celebrada en Túnez en Noviembre de 2005, conocida como Compromiso de Túnez, que incluye un *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información*. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>107</sup> Así, los países miembros proclaman: «Reafirmamos como fundamento esencial de la Sociedad de la Información, según se estipula en el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la libertad de opinión y de expresión (...).» Ver también el texto titulado Nuestra visión común de la Sociedad de la Información, Apartado 2), números 21 y 23. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>108</sup> Ver *ibidem*, apartado 3), números 24 a 28. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.»*

*Y en su Apartado 2) dedicado a Infraestructura de la información y las comunicaciones: fundamento básico de una Sociedad de la Información integradora:*

*«21° La conectividad es un factor habilitador indispensable en la creación de la Sociedad de la Información. El acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y los servicios de las TIC constituye uno de los retos de la Sociedad de la Información y debe ser un objetivo de todos las partes interesadas que participan en su creación. La conectividad también abarca el acceso a la energía y a los servicios postales, que debe garantizarse de conformidad con la legislación nacional de cada país.*

*[...]*

*23° Se deberían desarrollar y aplicar políticas que creen un clima favorable para la estabilidad, previsibilidad y competencia leal a todos los niveles, de tal forma que se atraiga más inversión privada para el desarrollo de infraestructura de TIC, y que al mismo tiempo permita atender al cumplimiento de las obligaciones del servicio universal en regiones en que las condiciones tradicionales del mercado no funcionen correctamente. En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información.»*

*«Apartado 3) Acceso a la información y al conocimiento*

*24° La capacidad universal de acceder y contribuir a la información, las ideas y el conocimiento es un elemento indispensable en una Sociedad de la Información integradora.*

*25° Es posible promover el intercambio y el fortalecimiento de los conocimientos mundiales en favor del desarrollo si se eliminan los obstáculos que impiden un acceso equitativo a la información para actividades económicas, sociales, políticas, sanitarias, culturales, educativas y científicas, y si se facilita el acceso a la información que está en el dominio público, lo que incluye el diseño universal y la utilización de tecnologías auxiliares.*

*26° Un dominio público rico es un factor esencial del crecimiento de la Sociedad de la Información, ya que genera ventajas múltiples tales como un público instruido, nuevos empleos, innovación, oportunidades comerciales y el avance de las ciencias. La información del dominio público debe ser fácilmente accesible en apoyo de la Sociedad de la Información, y debe estar protegida de toda apropiación indebida. Habría que fortalecer las instituciones públicas tales como bibliotecas y archivos, museos, colecciones culturales y otros puntos de acceso comunitario, para promover la preservación de las constancias documentales y el acceso libre y equitativo a la información.*

*27° Se puede fomentar el acceso a la información y al conocimiento sensibilizando a todas las partes interesadas de las posibilidades que brindan los diferentes modelos de software, lo que incluye software protegido, de fuente abierta y software libre, para acrecentar la competencia, el acceso de los usuarios y la diversidad de opciones, y permitir que todos los usuarios desarrollen las soluciones que mejor se ajustan a sus necesidades. El acceso asequible al software debe considerarse como un componente importante de una Sociedad de la Información verdaderamente integradora.*

*28° Nos esforzamos en promover el acceso universal, con las mismas oportunidades para todos, al conocimiento científico y la creación y*

*divulgación de información científica y técnica, con inclusión de las iniciativas de acceso abierto para las publicaciones científicas.» (COTINO HUESO, L. 2011:238).*

Pese a todo lo anterior, las consagraciones legales en este sentido carecen de sustentos constitucionales muchos más sólidos que contengan mandatos concretos y mecanismos de efectivización de las garantías encaminados a enarbolar la prelación de los principios aplicables al ámbito de la e-democracia. Este aspecto es tratado, aunque de manera somera, por el precitado autor al aseverar que “*Ya en el nivel interno, en todos los sistemas constitucionales no faltan anclajes jurídico-constitucionales para apoyar jurídicamente todas las políticas conducentes a facilitar la sociedad de la información y del conocimiento, la alfabetización digital y el acceso a internet por la ciudadanía: afirmación de la igualdad material, derecho a la educación y dimensión objetiva y prestacional de los derechos fundamentales, en especial, derechos de información y comunicación, etc. Estos anclajes jurídico-constitucionales pueden servir para justificar la adopción de políticas y legislaciones, o para justificar mejor las cargas y afecciones en derechos que pueden implicar. Lo que es más cuestionable es, no obstante, que estos asideros jurídico-constitucionales (en forma de derechos o bienes constitucionales) puedan servir, también, para generar obligaciones concretas para los poderes públicos en tales políticas de acceso a la red y de alfabetización digital. En España no han sobrado proclamaciones de este derecho de acceso <sup>109</sup> y recientemente su reconocimiento se da en algunos Estatutos de*

---

<sup>109</sup> En España, cabe señalar, sin valor jurídico la Conclusión núm. 1 de las Conclusiones de la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado de España, aprobadas por unanimidad por el Pleno el 17 de diciembre de 1999, en [www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm](http://www.senado.es/solotexto/comredinf/conclusiones.htm) (21/2/2001), a saber: «I.-Todas las personas tienen el derecho fundamental de acceder libremente a la Red, sin discriminación de sexo, condición, características físico-psíquicas, edad o lugar de residencia.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*autonomía<sup>110</sup>. Este supuesto derecho iría más allá de la libertad de emitir y recibir información (que sí que es un derecho fundamental), sino que quedaría vinculado a elementos materiales y prestacionales como la consideración de internet como servicio universal, la garantía de puntos de acceso a internet por todos los sectores de la población, la garantía de la no discriminación en la implantación del gobierno y administración electrónicos (principio de igualdad), la necesidad de adopción de políticas de alfabetización digital, etc. De entre las proclamaciones normativas, destaca, entre todos, el Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006 por su reconocimiento del Derecho al Conocimiento<sup>111</sup>. Pese a su formulación como derecho, es bastante discutible que genere facultades exigibles para los particulares frente al Estado. De momento.” (COTINO HUESO, L. 2011:239).*

### **3.2.2.2. Análisis sobre el posible trato discriminatorio en la implantación del E-Gobierno**

---

<sup>110</sup> De forma genérica en el Estatuto Andalúz se hace referencia a la incorporación del pueblo andalúz a la sociedad del conocimiento (art. 10.3.2º). En el Estatuto balear se hace referencia al impulso del acceso y la plena integración en la sociedad de la información (art. 29). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>111</sup> Artículo 19: «1. Impulso de la Generalitat, de lo que podríamos llamar el modelo valenciano de convivencia y progreso, sustentado, entre otros, sobre la plena integración en la sociedad de la información -principio rector de la acción pública-.

2. Queda garantizado el derecho de acceso de los valencianos a las nuevas tecnologías y a que La Generalitat desarrolle políticas activas que impulsen la formación, las infraestructuras y su utilización.»

Y un llamamiento a la acción de los poderes públicos para hacer efectivo el ejercicio igual, de calidad y no discriminatorio del mismo, eliminando todos los obstáculos o barreras (brecha digital) que impidan o dificulten su realización plena y efectiva a los ciudadanos y organizaciones en que se integra (artículo 9 de la Constitución Española y 8.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana). Este derecho -difuso- lo sería a una plena integración en la Sociedad de la Información; al acceso a las nuevas tecnologías y a que la Administración competente desarrolle políticas activas en formación, infraestructuras y la utilización de las nuevas tecnologías. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

El no recibir un trato injustificadamente desigual, es un principio general del derecho y pilar fundamental de los Estados Constitucionales. En palabras de COTINO HUESO, *“Desde la igualdad, debe garantizarse que la implantación de servicios electrónicos no genere discriminaciones. El tratamiento jurídico de la posible discriminación electrónica no es en modo alguno sencillo y es preciso ir al caso concreto. Hay que recordar que no todo trato diferente es necesariamente discriminatorio, sino que se trata de un juicio a partir de un análisis jurídico*<sup>112</sup>. Como principio cabe destacar el proclamado en el artículo 4 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos recoge como principio la igualdad y en concreto, que la existencia de medios electrónicos pueda implicar una discriminación para los desconectados, esto es, para quienes no se relacionen electrónicamente con la Administración<sup>113</sup>. En este punto, las acciones presuntamente

---

<sup>112</sup> Para el mismo, hay que determinar cuál es dicho trato diferente recibido por el uso del diferente canal, dispositivo de firma o aplicación o modelo. En principio, se tratará de situaciones sí comparables desde el derecho de igualdad, es decir, se dará la homogeneidad de términos de comparación por se igual la relación jurídica. Para el juicio de igualdad a llevar a cabo, será oportuno identificar en qué tipo de norma viene establecido el trato diferente o si viene originado por un acto administrativo o meras políticas y prácticas administrativas o tecnológicas. Las posibilidades de considerar discriminatoria la normativa que establece la discriminación serán menores al mayor rango de ésta, es decir, si el trato diferente viene determinado por una ley, será más difícil considerarlo discriminatorio que si es una Orden. El paso siguiente implicará observar si el trato diferente enjuiciado tiene una justificación objetiva y razonable. En este punto, diversas razones administrativas y técnicas pueden justificar la diferencia y tales justificaciones serán aceptables bajo «criterios o juicios de valor generalmente aceptados» (por ejemplo, STC 107/1986). Finalmente, si es el caso, se argumentaría sobre la adecuación, congruencia y, sobre todo, el carácter ponderado de la medida teniendo en cuenta todos los intereses en juego. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>113</sup> b) Principio de igualdad con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia,

*discriminatorias se dan cuando no se duplican las ventajas de la red en el mundo no virtual y, sobre todo, la discriminaciones pueden provenir de la imposición de interactuar sólo electrónicamente. La imposición de la interacción electrónica se permite sin exceso de garantías en el artículo 27.6° Ley 11/2007<sup>114</sup>. Atrás quedan antiguas proclamaciones<sup>115</sup> que afirmaban el carácter discriminatorio de toda imposición de interacción electrónica, como hace años presagié<sup>116</sup> y cada vez se ve con más normalidad que se imponga la e-administración. En virtud del referido precepto, basta Lin reglamento para imponer la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. Por ejemplo, millones de pequeñas empresas o empresa-*

---

participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>114</sup> «6. Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>115</sup> En la Declaración de los Ministros de administraciones públicas europeos aprobada en Bruselas el 29 de noviembre de 2001 se afirmó que los ciudadanos deben ser libres para elegir el canal virtual o real de la Administración que quieren usar. Disponible en [www.derechotics.com](http://www.derechotics.com) sección documentostics, e-gobierno. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>116</sup> «Quien suscribe es bastante escéptico respecto del mantenimiento estricto de esta exigencia del principio de igualdad [como no imposición], en la medida que parece que con bastante sencillez los tratos diferentes entre conectados/desconectados se reputarán admisibles constitucionalmente e, incluso, y con particulares circunstancias parece posible que también sea en el futuro admisible la supresión de diversos servicios administrativos reales y que sólo sean prestados por vías electrónicas.» **COTINO HUESO, LORENZO**, «A propósito del derecho a establecer relaciones electrónicas con la administración sin discriminación y los derechos lingüísticos del ciudadano administrado electrónicamente. Una futura reinterpretación constitucional en razón del progreso de la Administración electrónica», en *Actas del XVII Congreso de Derecho e informática*, Universidad de Comillas, U. Comillas-Instituto de Informática Jurídica, Madrid, 2003, pgs. 231-256. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

*rios autónomos, o comunidades de propietarios quedan obligados a ser notificados electrónicamente de, por ejemplo, las multas de tráfico o comunicaciones con Hacienda, respectivamente. Al menos ya se cuenta con una sentencia que pone coto a algunos abusos. Así, la sentencia núm. 59/2010, de 29 de enero del TSJ Castilla y León (RJCA 2010, 225), concluye que la posibilidad de imponer reglamentariamente la interacción es excepcional y por tanto debe ser interpretada de forma restrictiva.” (COTINO HUESO, L. 2011:240).*

De lo anterior, se colige que si bien la igualdad es la premisa fundamental deseable, no es menos cierto que existen justificaciones para tratamientos diferenciales; lo que no es admisible es que estos impliquen discriminación negativa a sectores más o menos homogéneos de la población.

Por lo que nos llama la atención el autor en el sentido de que *“Habrá que estar vigilante, especialmente respecto de posibles discriminaciones a colectivos. En estos supuestos, hay que recordar, se aplica la categoría de las discriminaciones indirectas y encubiertas, con un tratamiento jurídico más específico y complejo<sup>117</sup>. Hay que advertir que si el trato diferente enjuiciado lo es para favorecer el acceso electrónico de estos colectivos, nos encontraremos ante una discriminación o acción positiva. En estos casos, que serán los más habituales, salvo criterios de proporcionalidad, el trato diferenciador*

---

<sup>117</sup>En las discriminaciones indirectas, en principio respecto de diferenciación de género, la argumentación y el juicio de si se da efectivamente discriminación se centra en datos estadísticos, de la realidad, de las circunstancias concretas del caso, etc. Quien decida «no puede limitarse a valorar si la diferencia de trato tiene, en abstracto, una justificación objetiva y razonable, sino que debe entrar a analizar, en concreto, si lo que aparece como una diferenciación formalmente razonable no encubre o permite encubrir una discriminación contraria al art. 14 C.E.» (sentencia 145/1991, fundamento jurídico 2.). En supuestos de discriminaciones encubiertas habrá que examinar los particulares datos del contexto y circunstancias, para observar si el factor prohibido (raza, sexo, etc.) fue tomado en consideración para adoptar el tratamiento diferente analizado (sentencia 13/2001, FJ 9°).



*será admisible constitucionalmente* <sup>118</sup>. Así, por ejemplo, la *Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres impone en su artículo 28 programas específicos para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres* <sup>119</sup>, obviamente también respecto de la implantación de la administración electrónica.” (COTINO HUESO, L. 2011:40).

En la búsqueda de evitar un eventual trato discriminatorio en la implantación del E-gobierno, Juan Emilio Suñé Cano, ha planteado:

*“Es muy útil para los Gobiernos considerar la variedad de roles que los ciudadanos pueden desempeñar al interactuar con la Administración (por ejemplo, cliente, votante, contribuyente, grupo de interés, empleado, etc.), puesto que puede tener implicaciones para lo que significa dicha orientación al usuario en un contexto específico, de tal manera que se puede atender a las peculiaridades del mismo.*

---

<sup>118</sup> «no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida -antes al contrario- la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial» (STC 216/1991, FJ 5º). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>119</sup> 1º Todos los programas públicos de desarrollo de la Sociedad de la Información incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución.

2º El Gobierno promoverá la plena incorporación de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos, en especial, en materia de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones, contemplando las de colectivos de riesgo de exclusión y del ámbito rural.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*En esta orientación al usuario, una de las ideas esenciales es determinar la población a la que se está prestando el servicio. Factores tales como la edad, el género, la educación, o el nivel de renta tienen claro impacto en las necesidades, tendencias y capacidades de los diferentes estratos de población, para acceder y usar los servicios electrónicos, al igual que sus niveles de acceso a la red y sus habilidades en el manejo de las TICs. Es evidente que un enfoque de talla-única no sirve ya para prestar servicios públicos a poblaciones marcadas por el signo de la diversidad de las demandas sociales que define nuestros tiempos, frente a la uniformidad que definió la centuria 1850-1950, e incluso algunas décadas adicionales del pasado siglo.” (SUÑÉ CANO, J. E. 2014)<sup>120</sup>*

### **3.3. La situación normativa sobre la regulación de la E-participación y la E-transparencia pública.**

El compromiso institucional debe ser contundente y decidido si se quiere escalar sistemáticamente en la implementación del e-gobierno y la e-democracia, pero el impulso no sólo debe venir del Ejecutivo y con la inyección de suficientes recursos económicos, sino también del fortalecimiento de la regulación por parte del poder legislativo. Así nos aclara COTINO HUESO, que *“El anteriormente enunciado principio jurídico de implantación de la participación y democracia electrónicas puede ser un apoyo útil en razón de la pereza y falta de compromiso que se detecta por parte de los poderes públicos en la regulación y garantía de la democracia y participación electrónicas<sup>121</sup>. Es cierto que*

---

<sup>120</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>121</sup> Por todos, sígase mi estudio «El débil compromiso normativo por la transparencia y participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro», en **COTINO HUESO, LORENZO** (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, cit. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*el Derecho recibe mal y tarde la incuestionable implantación y evolución de las nuevas tecnologías: dinamismo, variabilidad técnica, desconocimiento, costes, necesidad de reposo que exige el Derecho, etcétera. El legislador en ocasiones adopta compromisos concretos y exigibles. Así sucede en España con el muy avanzado artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que reconoce un auténtico derecho<sup>122</sup>:*

*«Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.»*

*La Ley 11/2007 sobre e-administración<sup>123</sup>, que como se ha dicho es todo un avance, es mucho más discreta en materia de transparencia, participación y democracia electrónica<sup>124</sup>. Ello no obstante, impone la existencia de «sedes electrónicas» de los poderes públicos, impulsa los boletines oficiales electrónicos -cuya versión en papel jurídicamente está desapareciendo;*

---

<sup>122</sup> Sobre el tema de los derechos electrónicos, por todos, mi trabajo (accesible en la red) «Derechos del ciudadano», GAMERO CASADO, EDUARDO y VALERO TORRIJOS, JULIÁN (Coords.), *La Ley de Administración electrónica*, cit., pgs. 117-234. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>123</sup> Al respecto de la misma, resulta referente obligado GAMERO CASADO, EDUARDO y VALERO TORRIJOS, JULIÁN (Coords.), *La Ley de Administración electrónica*, cit. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>124</sup> **En concreto, COTINO HUESO, LORENZO, «Acceso a la información pública en la Ley 11/ 2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos», en SÁNCHEZ DE DIEGO, MANUEL (coord.) *El derecho de acceso a la información pública. El papel del Derecho de la información en la Sociedad del Conocimiento, Actas del Seminario internacional complutense, Universidad Complutense, 2008, pgs. 68-96.* Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona**

*promueve la información institucional de calidad, asegura que el derecho de acceso se pueda ejercer electrónicamente o conocer el estado de procedimiento, etc. En la misma, la única regulación de la participación se da de forma genérica entre las «Finalidades de la ley»<sup>125</sup>. Ciertamente se aprecia en recientes desarrollos de e-Administración, como la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de administración electrónica de la Comunitat Valenciana, en la que quien suscribe tuvo la ocasión de participar. Ahora bien, esta ley ha sido muy atemperada en su versión finalmente aprobada. Aunque se obliga a la existencia de un punto de acceso electrónico general (art. 13) y a un conjunto de «Obligaciones de información de las sedes electrónicas» (artículo 15), se ha cercenado buena parte de los contenidos mínimos que figuraron en versiones anteriores<sup>126</sup> .»*

*Lo más parecido a un compromiso normativo en la legislación estatal lo vemos en el artículo 70 bis de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque la referencia a los medios electrónicos es, una vez más, inconcreta<sup>127</sup>. La Ley*

---

<sup>125</sup> Artículo 3. Finalidades de la Ley: «Son fines de la presente Ley: [...] 6. Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales.»

De otro lado, en el artículo 34, «Criterios para la gestión electrónica», se encuentra el siguiente: «b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>126</sup> Hasta un total de 35 ítems de información obligatoria activa mínima, concentrada en el punto de información al ciudadano, incluyendo información básica ciudadana vinculada a los «derechos electrónicos» que luego se indican. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>127</sup> Artículo 70 bis. (Artículo añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre):

«1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

[...] 3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.»

56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información vuelve a hacer una huida hacia delante regulando timoratamente y de forma vacía el «Fomento a la participación ciudadana en la sociedad de la información»<sup>128</sup>. Sin más.

Todo ello a la espera de una ley de acceso a la información adecuada al momento histórico y las tecnologías existentes<sup>129</sup>. Una ley reclamada desde distintos sectores -aunque con escasa repercusión social por la falta de tradición en nuestro país-<sup>130</sup>. La ley de acceso a la información era uno de los compromisos electorales del PSOE para la VII Legislatura<sup>131</sup> (2004-2008), que

---

Sobre el tema, entre otros, CASES IPALLARÉS, JORDI (coord.), *Las tecnologías de la información y la comunicación y las entidades locales. La administración electrónica*, publicado en el monográfico de la *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario, julio 2004 y, en general, por todos, FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, *La información y la participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>128</sup> Disposición adicional decimoquinta. Fomento a la participación ciudadana en la sociedad de la información: «Con el objeto de fomentar la presencia de la ciudadanía y de las entidades privadas sin ánimo de lucro y garantizar el pluralismo, la libertad de expresión y la participación ciudadana en la sociedad de la información, se establecerán medios de apoyo y líneas de financiación para el desarrollo de servicios de la sociedad de la información sin finalidad lucrativa que, promovidos por entidades ciudadanas, fomenten los valores democráticos y la participación ciudadana, atiendan al interés general o presten servicio a comunidades y grupos sociales desfavorecidos.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>129</sup> Más allá del ámbito «electrónico», cabe citar trabajos como FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO, «Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 105, 2002, pgs. 881-916, disponible en <http://wzmv.juridicas.umm.mx/publica/revA>oletin/cont/105/art/art5.htm>.

Sobre el estado de la transparencia en España, cabe remitir a AA VV *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, Sustentia, Madrid, octubre de 2005. Disponible en [www.sustentia.com](http://www.sustentia.com). Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>130</sup> Al respecto me permito señalar los «Nueve Principios para una Ley de Acceso a la Información en España» de la Coalición Pro Acceso, [www.access-info.org](http://www.access-info.org), presentados en junio de 2007. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>131</sup> En efecto, se trata del Capítulo V, relativo a la democracia, pgs. 40-41 en el que se afirma «Fomento de las nuevas formas de información "On-Line": El PSOE apoyará y fomentará las nuevas formas de información a través de la red, incluido

*se repitió, intacto para la VIII (2008-2011)<sup>132</sup>. Bien es cierto que el Gobierno socialista preparó -con gran secreto- un anteproyecto de ley de acceso a la información bastante elaborado. El mismo quedó olvidado hasta que con las aspiraciones de transparencia del movimiento 15-M en 2011 lo «sacó del cajón» ya sin tiempo para su aprobación. Cabe destacar que aprovechando el momento político en julio de 2011 y como proposición de ley el Partido Popular presentó una versión casi idéntica al texto socialista. Ello hace pensar en que definitivamente habrá una ley de acceso a la información en la IX Legislatura y que la nueva normativa se adecuará a las recientes sentencias del TEDH de 2009 que reconocen el acceso a la información pública como derecho de la libertad de información del artículo 10 CEDH.*

*Tampoco se detectan pasos firmes en nuestras normas más «avanzadas» de participación, como pueda serlo la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, donde amén de diversos «derechos» se reconocen muy escasas obligaciones exigibles a las administraciones, lo cual se da incluso en su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 76/2009, de 5 de junio, del Consell. Y en particular para el ámbito electrónico son más genéricos y abiertos si cabe los compromisos<sup>133</sup>. Algunas ideas, tampoco muy atrevidas por cuanto al ámbito*

---

el desarrollo del periodismo "on-line".» Y, a renglón seguido: La ley de la libre información. [...] «Impulsaremos una Ley sobre el derecho al libre acceso a la Información, que garantice que todos los poderes, autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales. La autoridad requerida deberá motivar, en su caso, su negativa a dar información o documentación.

La garantía del derecho a la libre información la ejercerá una Autoridad independiente elegida por el Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada, con facultades para obligar a las Administraciones Públicas a la entrega inmediata de la información o dato solicitado.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>132</sup> El texto se reitera en el programa del PSOE en las elecciones de 2008 Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>133</sup> Así, cabe seguir el artículo 6 de la ley, «Medios de información para la participación ciudadana»:

«1. La Generalitat desarrollará, entre otros, los medios telemáticos adecuados y accesibles para informar a la ciudadanía de las iniciativas de actuaciones públicas y de los resultados de la gestión autonómica.

2.A tal efecto, se establecerán los medios técnicos adecuados, de carácter gratuito, en los archivos, bibliotecas, centros de documentación, centros cívicos y culturales

*electrónico, aunque sí por cuanto al modelo participativo regulado, cabe encontrar en la Ley regional núm. 69 /2007 de Toscana (Italia) Normas obre*

---

públicos, en las oficinas de información a la ciudadanía de las distintas Consellerías, o en cualquier otro lugar que se considere adecuado por su accesibilidad para la ciudadanía.

3. Del mismo modo, por medio del Portal Institucional de la Generalitat en Internet se establecerán cauces de relación directa con la ciudadanía que, previo suministro de la información veraz y suficiente que se considere, permita obtener a través de los mismos información para la Generalitat y para los organismos e instituciones de ella dependientes, con el fin de adecuar el diseño de las políticas públicas a las demandas o inquietudes de la ciudadanía.

4. Se dotará de recursos, en especial los medios propios que generan las nuevas tecnologías al servicio de la comunicación y la información, al Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana, regulado en esta ley.

5. A través de los medios telemáticos adecuados, se dará conocimiento a la ciudadanía de los informes o memorias anuales que compendien la actividad desarrollada por la Generalitat y por los organismos e instituciones de ella dependientes, y de los resultados de la gestión pública llevada a cabo, en los términos que se determinen reglamentariamente.

6. Se establecerán acuerdos de colaboración con los medios de comunicación de titularidad privada para difundir las distintas actuaciones en materia de participación ciudadana y favorecer la reflexión colectiva sobre los asuntos objeto de los procesos participativos garantizando la pluralidad, el rigor, la transparencia informativa y la veracidad.

7. La Generalitat favorecerá los mecanismos de participación y de cultura democrática también mediante las nuevas tecnologías, y trabajará para implementar procesos paulatinos de democracia electrónica y de participación telemática.»

Y, como se puede apreciar, no es mucho mayor el compromiso adquirido en el reglamento. Así, en su artículo 42. Participación ciudadana a través de la sede electrónica o Portal Institucional de la Generalitat en Internet y de medios electrónicos en general:

«1. En la sede electrónica o Portal Institucional de la Generalitat en Internet se habilitará un buzón específico, debidamente visible y claramente identificable, para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana ante la administración del Consell. Dicho buzón electrónico institucional de participación ciudadana deberá incluir una sencilla, breve y clara explicación de su naturaleza, objeto, contenido básico y derechos de participación que se pueden ejercer, así como de las materias sobre las que pueda versar ésta, al igual que el resto de indicaciones que se exijan en la legislación aplicable.

Con idéntico contenido y finalidad, las diferentes páginas Web de la Presidencia y de las consellerías integradas en aquella sede o Portal podrán también disponer de buzones electrónicos de participación ciudadana referidos al ámbito material concreto de su competencia.

2. Con independencia de lo señalado en el apartado anterior, los derechos de participación ciudadana podrán también ser ejercidos, en los términos que se establezcan por cada Consellería o departamento de la Generalitat, a través de otros mecanismos, canales o medios de contacto o comunicación electrónica, en especial los vinculados al uso de la televisión digital, la movilidad y los demás emergentes que puedan surgir como consecuencia de los avances tecnológicos.»

Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

*la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales*<sup>134</sup>.

*Una muy relativa muestra de compromiso público por la transparencia lo ofrece la Directiva europea de reutilización de la información pública que genera la obligación de dispensar información pública en formato electrónico*<sup>135</sup>. Ahora bien, lejos de cualquier lógica de transparencia democrática, la información pública es sólo «materia prima» que se ha de liberar para que el sector privado pueda adquirirla a precio razonable y generar nuevas oportunidades de negocio<sup>136</sup>. En razón de dicha Directiva se

---

<sup>134</sup> La regulación del instrumento electrónico es relativa, aunque interesa la asignación de la atribución de la información activa participativa a la autoridad de participación.

Art. 5. Tareas: «1. La Autoridad: [...] asegura, también por vía telemática, la difusión de la documentación y del conocimiento acerca de los proyectos presentados y de las experiencias realizadas, incluidos los informes finales de los procesos participativos».

Art. 11. Información. «1. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la participación, la Autoridad asegura la rápida difusión de toda la documentación relativa a la iniciativa, proyecto o intervención objeto de proceso participativo predispuesta por los sujetos implicados en tal proceso.

2. La información al público se realiza a través de instrumentos telemáticos, avisos públicos, publicaciones, oficinas de relación con el público y otros adecuados instrumentos de comunicación.»

Art. 16. Criterios de prioridad. [...] «2. Cuando la solicitud sea presentada por entes locales, la Autoridad valora como prioritarios los proyectos que, además de lo establecido por el párrafo 1:

- **pongan a disposición por vía telemática toda la documentación relevante para el proceso participativo, incluyendo versiones breves y divulgativas;**
- **ofrezcan formas de comunicación, también en vía telemática, gratuita y periódica de las actividades del ente local y sobre los procesos participativos en curso».** Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>135</sup> **Así, en la Directiva europea 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. La misma obliga -con matices- a que los organismos del sector público faciliten «sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, por medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno».** Sobre la misma, por todos, Cerrillo I Martínez, Agustí y Galán Galán, Alfredo (coords.), *La reutilización de la información del sector público, Comares (Colección sociedad de la información), Granada, 2006*. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>136</sup> Así por ejemplo, se observa en el preámbulo de la Directiva: Considerando 7º: «La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de



*ha aprobado la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y como se señala en la Exposición de Motivos, «no se modifica el régimen de acceso a los documentos administrativos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico».* (COTINO HUESO, L. 2011:242).

Cuando Juan Emilio Suñé Cano (dentro de su tesis doctoral que hemos tomado como referencia) realiza sus grandes aportes doctrinales en relación a los sistemas de administración electrónica, manifiesta lo siguiente:

*“El tipo de organización de la Administración Electrónica que es característica de los países que están en la vanguardia de la misma, es un modelo integrado e integral, caracterizado por la existencia de portales únicos, frente al sistema de silos destinado a propósitos concretos, de los países menos avanzados. Los sistemas integrados de los países más avanzados ayudan a la transparencia de la acción de Gobierno, a la coordinación administrativa y a la eficacia y eficiencia de actuación de las Administraciones Públicas.*

*No obstante, la integración no siempre se realiza de la misma manera. A veces existe un solo portal; pero otras, aunque hay integración, se separa la e-información de los e-servicios y la e-participación. Es decir, que el esquema dominante en los países más avanzados, es o bien de servicios integrados, o de portal integrado; pero ningún país tiene un portal completamente integrado al 100%. En Europa es frecuente que los Estados ofrezcan un portal integrado, con los 20 servicios más demandados por sus ciudadanos.*

---

contenidos.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

*Se observa una tendencia a servicios multicanal, precisamente para atender mejor a la diversidad de la demanda ciudadana y en el fondo atender a más ciudadanos/as.*

*En cuanto a las infraestructuras globales, se constata un importante incremento de las conexiones móviles, con una media mundial de 88.5 contratos móviles por cada 100 habitantes; pero la penetración de la banda ancha sigue muy baja, con un 8.7% de las conexiones fijas. Las tecnologías más adaptadas a los e-services son las móviles y juegan un importante rol en los países en vías de desarrollo. De esta forma, conforme ya se apuntó, frente al concepto de E-Government, ha aparecido la idea de M-Government, donde la M apela al carácter móvil de los servicios de Administración Electrónica. En este sentido, 25 países ya han desarrollado websites específicas de M-Government y en 24 países existen aplicaciones para realizar pagos desde teléfonos móviles.*

*Todos los países líderes se preocupan por la e-inclusión en sus servicios de Administración Electrónica. Los más avanzados, aparte de Corea del Sur y Holanda, son Singapur y Kazajstán.*

*Lamentablemente falta información -sólo 47 países la dan- sobre el uso por parte de los ciudadanos de los servicios de Administración Electrónica. Lamentablemente la Encuesta de 2010 indicaba que sólo 24 países promovían el libre acceso a los servicios de E-Government, a través de wifi gratuita o de kioskos electrónicos.*

*No quisiera terminar sin hacer una referencia a Corea -obviamente del Sur- porque es un ejemplo de cómo, en muy pocas décadas, un país puede pasar del subdesarrollo a una posición de liderazgo mundial. Lógicamente, en materia de Administración Electrónica,*

*Corea tiene un portal absolutamente integrado en el que los ciudadanos pueden localizar casi cualquier servicio que les interese, tanto a nivel nacional, como local.*

*El portal de Corea es una pasarela a los servicios, a los que se puede acceder por temas o sujetos, a través de múltiples canales. Los ciudadanos pueden personalizar su canal, señalando su edad, sexo y servicios de su interés. Hay un impresionante back office, completamente integrado entre los distintos Departamentos y se dispone de un motor de búsqueda muy potente.*

*Del portal de Corea destacan las posibilidades de integración con servicios para móviles, tanto para iPhone como para compatibles con Android. Entre los servicios ofrecidos están los de E-learning, completamente adaptados al móvil y disponibles en materias tan diversas como Ciencias Sociales, Matemáticas o aprendizaje de Inglés. Otro importante servicio, muy vinculado a la transparencia y agilidad del mercado de trabajo es Jobcast, para conjuntar oferta y demanda, que además incluye la legislación laboral básica.*

*Pasaremos ahora a dar algunos datos sobre el E-Government, desde un punto de vista regionalizado, en el ámbito de los países con los que España tiene una relación particularmente privilegiada, como son los europeos y los iberoamericanos, si bien en estos últimos, las Encuestas de la ONU ofrecen los datos agregados a nivel de todo el continente americano.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014.)<sup>137</sup>*

### **3.4. Vías informales y formales de apoyo y suscripción por medios electrónicos de iniciativas y peticiones políticas.**

---

<sup>137</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

### 3.4.1. La democracia ante la revolución tecnológica

Desde las más altas facultades democráticas como el ejercicio del voto, o el de veedurías y controles a los gobernantes, hasta las actividades menos revestidas de formalidad pero tal vez igual de importantes, constituyen el espectro a abarcar en el análisis de los conceptos que estudiamos de e-democracia y el e-gobierno. Al respecto, COTINO HUESO nos dice que *“Al abordar la web 2.0 se señaló que los avances participativos se dan desde el ámbito privado, por el ejercicio mismo de las libertades informativas. En ocasiones, la actividad en la red se traduce en los apoyos y suscripciones de peticiones e iniciativas políticas. En este sentido, hay fenómenos electrónicos de apoyos políticos hasta hace unos años impensables por cuanto a su magnitud. Quizá el precedente lo encontremos en las campañas de Amnistía Internacional de 2002 para salvar de la lapidación en Nigeria por adulterio a Amina Lawal (luego para Safiya Hussaini), que alcanzaron apoyos millonarios. Desde entonces, han sido muchos los movimientos de «recogida de firmas» o «apoyos» electrónicos informales. Informales por cuanto no se garantiza la verdadera identidad de quien realiza el apoyo o la firma o el número de veces que lo realiza, lo cual, como se ha visto no es muy sencillo. Existen plataformas para el ejercicio informal del derecho de petición o el apoyo a iniciativas (por ejemplo: [www.petitiononline.com](http://www.petitiononline.com)). En los últimos tiempos, la suscripción a «grupos» de Facebook, desde lo más trivial a lo más serio suma cientos de miles de usuarios fácilmente<sup>138</sup>.*

---

<sup>138</sup> Por ejemplo, véase, «Los grupos de Facebook más graciosos», en [20minutos.es](http://20minutos.es) I Marzo 2010.

<http://blogs.20minutos.es/becario/2010/03/21/los-grupos-facebook-mas-graciosos/>

Aquí puede seguirse los grupos que van desde «No a la jubilación a los 67» (**377.974** miembros) o «Crisis: Esto deberían arreglarlo quienes lo jodieron» (98.000 miembros) o grupos como «Nunca he llegado a terminar una goma de borrar. Se me pierden antes». Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y

*Además de sitios donde inscribirse como suscriptor de una iniciativa, una fórmula, por ejemplo, es la del manifiesto electrónico, que supone recoger el texto de un manifiesto en las webs personales o de organizaciones que lo apoyan. Así por ejemplo, el texto del manifiesto «En defensa de los derechos fundamentales en internet» de diciembre de 2009 se encuentra en más de 90.000 sitios en la red<sup>139</sup>. Que se trate de un ejercicio informal de derechos no resta el valor político que puedan tener estas iniciativas o movimientos, pero tampoco hay que magnificarlos puesto que la manipulación de los mismos es bien sencilla.» (COTINO HUESO, L. 2011:255).*

Ahora, respecto de la implementación de las tecnologías de la información en los mecanismos “formales” de participación política, los ciudadanos han venido demandando acciones institucionales articuladas y decididas. Pero, ¿cuál debe ser el papel de la institucionalidad frente a estas iniciativas “no formales” ejercidas por medios electrónicos? En este aspecto, nos adherimos a la postura de COTINO HUESO, quien considera *“que desde los poderes públicos la mejor acción es quedarse al margen de estos fenómenos y, desde la perspectiva jurídica, la acción pública más importante es velar por la privacidad y la protección de datos de los participantes. Y es que los peligros potenciales de estas prácticas son enormes. A las infinitas fórmulas de tratamiento de datos personales, debe añadirse que las herramientas de minería de datos (data mining)<sup>140</sup> e inteligencia*

---

perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>139</sup> <http://www.cotino.net/2009/12/manifiesto-en-defensa-de-los-derechos-fundamentales-en-internet/> Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>140</sup> Siguiendo la voz en *wikipedia*: «se engloban un conjunto de técnicas encaminada a la extracción de "conocimiento" procesable implícito en las bases de datos de empresas. Las bases de la minería de datos se encuentran en la inteligencia artificial y en el análisis estadístico. Mediante los modelos extraídos utilizando técnicas de minería de datos se aborda la solución a problemas de

*artificial permiten esta gestión del conocimiento de ingentes cantidades de información de forma automatizada. Son muchos los interesados en botín (gobierno partidos políticos, grupos de poder, etc.). Se trata de una excelente materia prima ideológica para la elaboración de perfiles, para la selección de objetivos de ataques<sup>141</sup> y coacciones -informáticos o no- o, en sentido positivo, para fijar el objetivo de campañas, etc. Cabe pensar en el peligro de acceder al listado de miles de personas que suscriban electrónicamente una iniciativa popular sobre un tema político significado. Se han afirmado supuestos de este tipo, por ejemplo, en Venezuela o España<sup>142</sup>.” (COTINO HUESO, L. 2011:256).*

---

predicción, clasificaba\* segmentación». Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>141</sup> Baste mencionar una noticia cercana, «ETA cruza los datos del censo, el mercantil y el padrón para intimidar más a los empresarios», en *Heraldo.es* 1- junio de 2007. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>142</sup> Así, cabe relatar dos casos:

1. Los datos de los ciudadanos venezolanos que solicitaron activar el referéndum revocatorio de agosto de 2004 contra el Presidente Hugo Chávez, rellenando unas plantillas del Consejo Nacional Electoral han sido objeto de tratamiento por un programa informático *Maisanta* que genera una ficha individual de cada ciudadano en la que constan datos como "abstencionista" o "si firmó contra el Presidente". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denunciado prácticas de persecución política a los ciudadanos incluidos en "listas negras" -denominadas *listas Tascón*- elaboradas, al parecer, sobre la base de los datos de quienes solicitaron la activación del referéndum revocatorio. En el Informe de diciembre de 2009 sobre la democracia en Venezuela por esta institución, se refleja el caso, [www.cidh.org/.../ Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm](http://www.cidh.org/.../Venezuela2009sp/VE09CAPIISP.htm)

2. Siguiendo diversos artículos de prensa (entre otros, *El Mundo*, 20 de octubre de un ciudadano votó afirmativamente en un referéndum electrónico sobre los matrimonios homosexuales organizado por la Universidad Complutense de Madrid (España) en el marco de un proyecto de investigación. Desde entonces recibe continuamente mensajes de spam en los que se le insta a someterse a tratamiento, a cambiar de actitud y a apoyar la defensa del matrimonio tradicional. Los mensajes provienen de la asociación norteamericana que proporcionó gratis a los investigadores el software necesario para realizar el e-referéndum. El asunto está siendo investigado por la Universidad y por la Agencia Española de Protección de Datos. Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

Sin embargo, el ejercicio de este tipo de iniciativas requiere de una regulación que consagre mecanismos que permitan, no el logro de sus objetivos, sino las garantías para su desarrollo y legitimación en el marco del respeto por los derechos políticos de sus promotores y adherentes. En este sentido, COTINO HUESO nos realiza un importante aporte al analizar y concluir que *“El ejercicio electrónico de estas vías democráticas requiere de la conjunción de premisas tácticas, jurídicas y técnicas.*

- *Por cuanto a las bases materiales, una de las claves para el ejercicio vía electrónica de estas posibilidades se hace depender de la generalización en la población de medios de firma electrónica. En España, en marzo de 2010 son más de 14 millones los DNI electrónicos expedidos. Cuestión diferente es que no muchos sepan o quieran usar estos medios que acreditan la identidad.*
- *Jurídicamente es necesaria cierta cobertura legal en la regulación de firma electrónica y la específica de iniciativa legislativa o petición. Ha de haber transparencia y seguridad en la comprobación del cumplimiento de requisitos del ejercicio de estos derechos. No obstante, las exigencias no deben ser desproporcionadas para estas finalidades. Del mismo modo, considero que han de adoptarse medidas normativas y de garantía de los ficheros de datos personales de los suscriptores de tales iniciativas, un botón político de gran sensibilidad que debe ser jurídica y técnicamente custodiado. En España, la regulación del derecho de petición (Ley orgánica 4/2001), en su artículo 4 <sup>143</sup>*

---

<sup>143</sup> Artículo 4. Formalización: «1. Las peticiones se formularán por escrito, *pudiendo utilizarse cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad*, e incluirán necesariamente la identidad del solicitante, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición.

2.En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

3.El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquel ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

4.Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia,

*menciona su ejercicio electrónico. Y el antes referido artículo 6 de la Ley 11/2007 de e-administración garantiza que se puedan formular peticiones de forma electrónica. De otra parte, las recientes reformas de 2006 de la Ley Orgánica 3/1984 que regula la Iniciativa Legislativa Popular<sup>144</sup> y la del ámbito de Cataluña<sup>145</sup> permiten recoger firmas para promover cambios legislativos a través de Internet y de medios electrónicos, eso sí, exigiendo firma electrónica, (art. 7.4º: «Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.»).*

- *Destaca en Cataluña la muy reciente Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum. En su artículo 57 se regula la «Recogida de firmas por medios electrónicos»<sup>146</sup> a través de una, «Plataforma única» (art. 58)<sup>147</sup>. Y en este último sentido, cabe señalar*

---

participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>144</sup> Por Ley Orgánica 4/2006, de 26 mayo. Artículo 7.4º: «Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>145</sup> Ley 1/2006, de 16 febrero, del Parlament de Catalunya, de la iniciativa legislativa popular. En su disposición adicional primera se establece que «El Gobierno, para facilitar la firma electrónica en la presentación de la iniciativa legislativa popular, debe dictar las instrucciones pertinentes para garantizar la eficacia y seguridad de este medio teleinformático.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>146</sup> «1. La recogida de firmas puede hacerse por medios electrónicos siempre y cuando se garantice la identificación fehaciente del ciudadano o ciudadana por medio de la firma electrónica y que la voluntad que expresa por medio de la firma sea inequívoca.

2. La recogida electrónica de firmas debe observar garantías similares a las establecidas por el artículo 25.1 respecto al conocimiento y la precisión del objeto de la consulta.

3. Las entidades prestadoras del servicio de certificación deben certificar la identificación de los firmantes que utilicen la firma electrónica.

4. Corresponde al Gobierno la regulación reglamentaria del sistema y el procedimiento de recogida de firmas por medios electrónicos para las consultas populares por vía de referéndum, de acuerdo con lo establecido por el presente artículo.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>147</sup> «El Gobierno debe poner a disposición de los entes locales una plataforma tecnológica común que permita la implantación homogénea del sistema de voto



*que técnicamente, son necesarios sistemas que permitan la recogida de firmas de forma fiable, que sean auditados por las entidades de control.*

- *Pues bien, la Junta electoral Central en España el 28 de mayo de 2009 acordó el posible uso de la firma electrónica para una iniciativa legislativa popular, añadiendo que «la Comisión Promotora deberá comunicar a la Junta Electoral Central el sistema de firma electrónica que pretenda utilizar y facilitar a ésta, en el caso de que fuera necesario, el sistema utilizado para la verificación de las firmas electrónicas.» Y por Acuerdo de 28 de enero de 2010<sup>148</sup> ha homologado por primera vez una plataforma de recogida de firmas para presentación de Iniciativa Legislativa desarrollada por una Universidad<sup>149</sup> La plataforma «[www.mi-firma.com](http://www.mi-firma.com)» ha desarrollado por primera vez en España esta posibilidad.*

*En cualquier caso destaca sobremanera el reciente Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011, con su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos. Quien suscribe ha hecho el primer estudio en España sobre*

---

electrónico.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>148</sup> «Visto el informe de la Oficina del Censo Electoral, en el que se reconoce que el formato de firma utilizado por la Comisión Promotora la Iniciativa Legislativa Popular de Acueducto Tajo-Segura cumple con el estándar requerido por el Instituto Nacional de Estadística y con los demás requisitos previstos en la legislación vigente, considerar que el sistema de firma electrónica propuesto por la citada Comisión Promotora de la citada Iniciativa Legislativa Popular sobre firma digital a efectos de recogida de firmas debe entenderse válido por acomodarse al ordenamiento jurídico vigente.» Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

<sup>149</sup> Sobre la base de los informes realizados desde la Universidad de Murcia, hay una comunicación al Tecnimap 2010, VIEDMA LOZANO, JOSÉ LUÍS, «Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares». Disponible en [http://iwviv.tecnimap.es/sites/default/files/webform/Iniciativas%20legislativas%20populares.Tec\\_nimap2010.Texto\\_.doc](http://iwviv.tecnimap.es/sites/default/files/webform/Iniciativas%20legislativas%20populares.Tec_nimap2010.Texto_.doc) Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Tomson Reuters: Pamplona

*el mismo desde su aprobación<sup>150</sup>. Habrá que ver si las sociedad civil y las instituciones públicas tienen interés en emplear este tipo de plataformas y, lo que es más, si las iniciativas tramitadas por esta vía en el futuro, tienen alguna repercusión política.” (COTINO HUESO, L. 2011:260).*

#### **3.4.1.1. La participación política y las nuevas tecnologías**

Presno Linera en su artículo denominado *“La participación y las nuevas tecnologías”*, nos muestra las transformaciones que los fenómenos tecnológicos han provocado en mundo del derecho y la democracia. El autor en cita establece que *“el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación e información está provocando vertiginosos y profundos cambios en las sociedades modernas y el ámbito de los derechos políticos no es una excepción, ni en la perspectiva práctica de los procesos de adopción de decisiones, como ya ocurre con el escrutinio informático de los votos emitidos, ni en el plano especulativo, donde se han llegado a sugerir transformaciones más profundas sobre la esencia misma de la democracia, como las propuestas relativas a los «referendos electrónicos», de los que habla Stefano Rodotà<sup>151</sup>, o las «encuestas de opinión deliberativa», de las que se ha ocupado, entre otros, James Fishkin<sup>152</sup> (PRESNO LINERA, M.A. 1995:163)*

---

<sup>150</sup> Véase mi artículo en la Revista de Derecho Político, nº 81, 2011, pgs. 323-378, así como puede accederse a texto y a audio en <http://zvwiv.cotino.net/2011/07/295> Citado en: COTINO HUESO, L. 2011. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas. En Jordi Barrat i Esteve y Rosa María Fernández Riveira (Eds). 2011. Thomson Reuters: Pamplona

<sup>151</sup> Véase su obra *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma, 1997. Citado en: PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada : Editorial Comares.

<sup>152</sup> *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven, 1991; en castellano, *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995. Citado en:

El objetivo del autor con su desarrollo doctrinal consiste en determinar cómo las tecnologías relacionadas con el mundo electoral facilitan la participación de los ciudadanos, así:

*“En estas páginas nos ocuparemos, de manera breve, del empleo de las nuevas tecnologías, en concreto de las aplicadas a la emisión del sufragio, como instrumento para facilitar la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, tratando de dilucidar si en el ámbito político se ha alcanzado un dominio suficiente de las mismas que nos permita un mejor ejercicio de la democracia.*

*Antes conviene recordar que, en un sistema democrático, la participación de las personas en los asuntos públicos es un «derecho», un poder reconocido a los individuos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas y en la aprobación de las normas a las que estarán sometidos<sup>153</sup>. El verdadero progreso radica, pues, en la garantía de esa participación, lo que se construye con normas que aseguren la libertad y la igualdad de la decisión. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:163)*

Para Presno Linera, darle un elemento jurídico al uso de las tecnologías empodera al ciudadano para el ejercicio de sus derechos y para la búsqueda de la protección a sus bienes jurídicos tutelados en lo relativo a la democracia y procesos electorales, esto se evidencia cuando cita *“El componente de derecho significa que ese poder que se*

---

PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada : Editorial Comares.

<sup>153</sup> Nos ocupamos de esta cuestión de manera más extensa en *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003. Citado en: PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada : Editorial Comares.

*confiere al individuo es un fin en sí mismo, garantizando la posibilidad de decidir y, sobre todo, que esta decisión tenga consecuencias jurídicas, debiendo de imponerse como resultado la mayor correspondencia posible con la voluntad manifestada por los ciudadanos. Con la incorporación de ese poder de participar al texto constitucional, ese derecho alcanza, además, el rango de «fundamental», lo que, como es sabido, le otorga un objeto y un contenido determinados, sobre los que el Legislador podrá realizar determinadas concreciones, pero siempre en el marco impuesto por la Norma Fundamental.*

*El diseño constitucional de este derecho protege la facultad de intervenir en los asuntos políticos, como expresión del ejercicio de la soberanía, de lo que resulta que la participación no se limita a la elección, no se agota en la libertad misma (el acto de votar), sino que se dirige a que la voluntad de los individuos se convierta en voluntad del Estado. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:164)*

Vemos entonces que la aplicación de las nuevas tecnologías en los asuntos electorales no se limitan al ejercicio de la elección popular, la democracia electrónica permite al ciudadano una participación global en los asuntos del estado, convirtiendo las relaciones Estado-ciudadano en un vínculo más estrecho que evidencia los aspectos subjetivos y objetivos de los derechos fundamentales, en palabras de Presno Linera, “Dicho lo anterior, es necesario recordar que en todo derecho fundamental puede diferenciarse una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva; es decir, y por utilizar unas palabras ya clásicas del Tribunal Constitucional Federal alemán **[BVerfGE 7, 198, (207)]**, junto a los derechos fundamentales como derechos subjetivos tradicionales frente al poder público, aparecen los derechos fundamentales como normas objetivas que expresan un contenido que se irradia en todos los ámbitos del ordenamiento; este efecto de

*irradiación afecta a las tres funciones del Estado: se extiende a la conformación material de prescripciones de Derecho por parte del legislador o normador, con lo que éstas toman en sí el contenido objetivo de los derechos fundamentales; a la actuación del Ejecutivo en el ámbito de sus funciones y a la interpretación y aplicación de prescripciones por parte del juez. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:165). Como es obvio, esta doble dimensión existe también en materia de participación política y se traerá a colación en las siguientes líneas, pues una eventual introducción legislativa del voto electrónico está, por una parte, supeditada al respeto de los elementos que constitucionalmente configuran el sufragio como libertad subjetiva y, por otra parte, la dimensión objetiva de este derecho convierte en un «mandato de optimización» dicha introducción si con ella se favorece su ejercicio, pues esa dimensión requiere actuaciones concretas que permitan el máximo desarrollo, jurídico y práctico, del haz de facultades comprendido en el derecho fundamental. En todo caso, no conviene perder de vista que lo importante es la intervención con efectos decisorios de los ciudadanos en los asuntos políticos y, por lo tanto, las técnicas a emplear han de orientarse a favorecer esa participación. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:166)*

El segundo planteamiento del autor en cita consiste en demostrar todas las ventajas de los mecanismos electrónicos y remotos de votación, toda vez que son muchas las dificultades que sufren un alto número de ciudadanos cuyas capacidades físicas les impiden desplazarse hasta las mesas de votación para ejercer sus derechos electorales de forma presencial a través del método de papeletas:

*“Las objeciones que se acaban de esbozar no impiden que el voto electrónico se configure como un instrumento complementario dirigido, de manera principal, a aquellas personas para las que, precisamente, el sistema presencial a través de papeletas*

*supone un obstáculo a su participación efectiva en los asuntos públicos.*

*En España, este supuesto encajaría plenamente en el mandato incluido en el artículo 9.2 de la Constitución: «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».*

*En este sentido, debe recordarse que, entre las citadas «Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, sobre los estándares legales, operativos y técnicos del voto electrónico», se incluye la de que el sistema de voto electrónico sirva para maximizar las oportunidades de participación de las personas con discapacidades. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:167)*

*Además de para obviar las discapacidades físicas o sensoriales, el voto electrónico podría servir también para salvar las barreras derivadas de la exigencia de la emisión presencial del sufragio. Este requisito no viene impuesto por la Constitución española, aunque quizá pudiera deducirse del artículo 69, pero sí por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), como ocurre en otros sistemas electorales (por ejemplo, así lo impone el art. 14 de la Ley Electoral Federal alemana), aunque tampoco resulta del todo extraño en el derecho comparado que sea la propia Norma Fundamental la que lo imponga (lo hace, por ejemplo, la Constitución italiana en su art. 48 o la portuguesa en su art. 49.2).*

*El fundamento del carácter presencial del sufragio es asegurar la coincidencia entre la emisión efectiva del sufragio y la voluntad política del elector, que podría resultar menoscabada si se permitiese que una persona pudiese emitir el voto en representación o por cuenta de otra. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:166)*

*No obstante, llevado este requisito a sus últimos términos podría ser un obstáculo a la propia emisión del sufragio y, en definitiva, a la efectividad del principio de participación que preside estos procesos, pues en determinadas circunstancias (enfermedad, incapacidad física, ausencia...) puede resultar muy dificultoso que el individuo entregue de forma personal su voto. Por este motivo, y para obviar el riesgo de afectación del propio principio democrático (universalidad e igualdad del voto), se han articulado las figuras del voto por correo y del voto asistido.*

*Nos encontramos, por lo tanto, con tres modalidades de ejercicio del sufragio personal: la que se lleva a cabo de manera directa por el elector, la que se desenvuelve a través de una persona interpuesta —voto asistido— y la fórmula que permite hacerlo por correspondencia —voto por correo—. A esta última nos referiremos en el apartado siguiente. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:167)*

*La primera fórmula se desarrolla una vez que se ha producido la comprobación por parte de los miembros de la Mesa Electoral del derecho a votar del elector (lo que resultará del examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas), así como de su identidad (que, en España, se realiza mediante la exhibición del documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular o,*

*además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia)<sup>154</sup> (art. 85.4 LOREG).*

*Una vez que se hayan comprobado estos requisitos, «el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre o sobres de votación cerrados. A continuación éste, sin ocultarlos ni un momento a la vista del público, dirá en voz alta el nombre del elector y, añadiendo «Vota», depositará en la urna o urnas los correspondientes sobres» (art. 86.3 LOREG). (PRESNO LINERA, M.A. 1995:167)*

*La sencillez, transparencia y rapidez de esta fórmula no han sido superadas hasta la fecha por los sistemas de votación electrónica presencial y, en muchos casos, ni siquiera se han igualado, como lo prueba, en España, la Ley Electoral Vasca anteriormente citada, o la legislación de Bélgica, país en el que la votación electrónica, como ya se ha dicho, se ha introducido por exigencias derivadas de la complejidad del escrutinio, pero sin que para el elector esta forma de emisión del sufragio suponga ventaja alguna<sup>155</sup>.*

---

<sup>154</sup> Si surgen dudas acerca de la identidad del individuo que se presenta a votar, la Mesa Electoral, a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan presentar los electores presentes, decide por mayoría. En todo caso se mandará pasar el tanto de culpa al Tribunal competente para que exija la responsabilidad del que resulte usurpador de nombre ajeno o del que la haya negado falsamente. La jurisprudencia de los tribunales ordinarios se ha mostrado flexible sobre los medios de identificación del elector si no ha habido oposición por los interventores u otros electores; así se han admitido como medios de identificación un carnet de universidad (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 1989) y la fotocopia del Documento Nacional de Identidad (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 4 de diciembre de 1989). Citado en: PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada : Editorial Comares.

<sup>155</sup> El sistema de votación, en resumen, requiere las siguientes operaciones: en el lugar habilitado al efecto, el elector inserta una tarjeta magnética en una computadora para habilitar las pantallas de votación; luego, con la ayuda de un lápiz óptico, selecciona el voto que quiera emitir y lo confirma o corrige; en el primer caso, el voto se registra en la memoria de la máquina y en la tarjeta de banda magnética. Si lo desea, el ciudadano puede reinsertar la tarjeta en la



*En distintas legislaciones se ha regulado el «voto personal asistido». En España, los electores que no sepan leer o que, por defecto físico, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza (art. 87 LOREG). Como resulta obvio, no se trata de que el «asistente» vote por el elector, sino de que se limite a auxiliarle para las concretas operaciones de las que se habla y siempre en presencia física del elector, lo que no se exigiría si nos encontrásemos ante un voto por delegación. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:168)*

*No obstante, esta formula tiene importantes deficiencias para las personas invidentes: además de imposibilitar el carácter secreto de su decisión —que, como veremos más adelante, es una garantía del sufragio libre— no asegura que la decisión ejercitada sea la que realmente deseaba el titular del derecho. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:168)*

*Este menoscabo del derecho fundamental de participación política podría subsanarse en parte con la introducción del lenguaje Braille en todas las papeletas. Otra alternativa es la introducción de un sistema de votación electrónico accesible a las personas invidentes que garantice un ejercicio del derecho de participación política en igualdad de condiciones (sufragio universal, libre, igual, directo y secreto) que para las demás*

---

máquina de votación para verificar su voto. Luego, el elector entrega la tarjeta magnética al presidente de mesa; éste comprueba su autenticidad y buen estado mediante la inserción de la tarjeta en uno de los lectores; finalmente, el elector introduce la tarjeta de banda magnética en la urna electrónica. Esta urna graba y procesa la información a medida que se van insertando las tarjetas y almacena los datos. Citado en: PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada : Editorial Comares.

*personas; con este fin el sistema brasileño han incorporado al teclado de la terminal de votación puntos en Braille. (PRESNO LINERA, M.A. 1995:169)*

*En suma, la potenciación de la participación política de las personas con cualquier tipo de discapacidad constituye un ámbito en el que pueden ser de gran utilidad las modernas técnicas de la comunicación e información; a título de ejemplo, en Bélgica se han adoptado convenios con organizaciones no gubernamentales para instruir a las personas con discapacidades mentales al objeto de sean capaces de emplear el sistema electrónico y en Francia la Ley núm. 2005-102, de 11 de febrero de 2005, para la igualdad de derechos y oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas discapacitadas, entre otros cambios legales, ha modificado el Código Electoral para «permitir a los electores discapacitados votar de manera autónoma, cualquiera que sea su discapacidad» (art. 72); con este objetivo se prescribe que «los sistemas de voto deben ser accesibles a las personas discapacitadas, cualquiera que sea su discapacidad, en especial la síquica, sensorial, mental o física, en las condiciones establecidas por decreto» (art. 73). En España, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad el 29 de septiembre de 2004 una proposición no de ley sobre modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para garantizar con plenitud de derechos la participación electoral de las personas ciegas.» (PRESNO LINERA, M.A. 1995:170)*

Es bastante claro que emplear mecanismos digitales, electrónicos y remotos de votación electrónica refuerza la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral, una porción de la población, quienes se encuentran con condiciones físicas reducidas y

capacidades especiales, tendrá a su alcance elementos entregados por los Estados para finalmente ejercer de forma completa e integral sus derechos, tanto desde el plano objetivo como el subjetivo.

#### **3.4.1.2. La democracia y las TIC's-Democracia electrónica o sociedad de la información participativa**

Juan Emilio Suñé Cano, en su tesis doctoral E-govermente en el contexto global nos ha generado grandes insumos para adelantar los estudios de este acápite sobre democracia y revolución tecnológica, citando la encuesta realizada por la Organización de las Naciones Unidas, así:

*“LA ENCUESTA ONU 2012: UNA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA LOS CIUDADANOS<sup>156</sup>.*

##### **- Introducción.**

*El Survey de 2012 tiene un breve prólogo firmado por Sha Zukang, Vicesecretario General para Asuntos Económicos y Sociales y Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Las ideas-fuerza son las siguientes:*

*-Las TICs pueden ser utilizadas para progresar en el desarrollo sostenible para todos los ciudadanos y en todo el mundo, precisamente a través de su inclusión en el proceso.*

*-En coherencia con lo anterior, el E-Government puede ser un motor de desarrollo, al servicio de los ciudadanos.*

---

<sup>156</sup> UNITED NATIONS (2012): *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. Nueva York: ONU. Citado en: SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*-Cuando la Administración Electrónica se diseña para los ciudadanos, ha de ser receptiva a los mismos, ciudadanocéntrica (sic) y socialmente inclusiva.*

*-La participación ciudadana en el Administración Electrónica es de todo punto básica. Los ciudadanos han de ser tanto usuarios como co-productores de los servicios públicos. Es más, la participación ciudadana en el E-Government, va de la mano con el crecimiento de las demandas de transparencia y responsabilidad del poder público en todo el mundo.*

*-Sigue estando en pie el desafío de reducir la brecha digital, para así aumentar el acceso a los servicios públicos para la población vulnerable y las comunidades rurales. A esta gente hay que hacer llegar todas las innovaciones tecnológicas.*

*-En el Sumario Ejecutivo de la obra, se dice literalmente que el significado del E-Government para el Pueblo (sic) tiene áreas que merecen una especial atención, como expandir el uso de los servicios de Administración Electrónica, también a través de los servicios multicanal y una visión del E-Government para promover la equidad y la reducción de la brecha digital, a través del acceso de todos a la prestación de los servicios y particularmente de los grupos vulnerables. No hay que olvidar que la Encuesta 2012 de la ONU vincula la Administración Electrónica al desarrollo sostenible, con la idea de cumplir los objetivos de Desarrollo del Milenio.*

*-También en el Sumario Ejecutivo, la ONU deja muy claro que el punto de entrada a la sostenibilidad económica parte de cómo el E-Government aporta eficacia y eficiencia a la Administración, para un mayor crecimiento y desarrollo, a través del empleo de*

*perspectivas globales de Administración Pública. Las estructuras jerárquicas y burocráticas, han de ser transformadas en sistemas horizontales integrados, que faciliten los servicios orientados al cliente e incrementen los niveles de transparencia y responsabilidad, en un camino hacia la prestación sostenible de los servicios públicos.”<sup>157</sup>*

### **3.5. Democracia directa, representativa y participativa**

En desarrollo de los procesos democráticos, encontramos tres grandes modelos: la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa. En un sistema democrático se hace necesario articular el proceso de toma de decisiones públicas entre la esfera política y la esfera de los individuos, dando lugar a diversas combinaciones de democracia. Así, se pueden dar funciones alternativas de participación que supone el ejercicio directo de la autoridad por parte de los ciudadanos, de representación que implica la delegación de la autoridad en los representantes políticos o de combinación de ambas.

#### **3.5.1. Democracia directa**

A lo largo de la historia, encontramos diversas concepciones de la democracia directa. En la Grecia clásica, donde no había separación entre el Estado y la sociedad, los ciudadanos participaban directamente en la política de su *polis*. Estos sistemas eran

---

<sup>157</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

participativos pero exclusivistas, ya que si bien por una parte incorporaban la participación directa de los ciudadanos, por otra parte restringían la ciudadanía a un número limitado de individuos, dejando fuera a las mujeres, los esclavos y los extranjeros.

El gobierno popular clásico se daba en comunidades reducidas que permitían la comunicación oral y presencial de todos los ciudadanos en el gobierno de la *polis*. Con la revolución industrial y la emergencia del capitalismo, la democracia directa se asocia a corrientes ideológicas del socialismo temprano y por lo tanto con ideas como la igualdad de rentas, el desarrollo de la producción para satisfacer las necesidades de todos o la comunidad de bienes. Karl Marx veía en la democracia directa el sistema de gestión colectiva que tendría que regir en la sociedad sin clases.

Actualmente, las tecnologías de la información y las comunicaciones introducen la posibilidad técnica de establecer sistemas de democracia directa que podrían llegar a sustituir los regímenes democráticos representativos. Esta posibilidad vendría dada porque estas tecnologías permitirían superar el principal obstáculo que tradicionalmente ha sido utilizado para determinar la inviabilidad de la democracia directa, a saber, permitirían poner en contacto a miembros de comunidades grandes para la decisión de asuntos públicos, llegando a permitir la deliberación de la totalidad de ciudadanos en un Estado. En algunos sistemas políticos actuales, como el Suizo, se han creado instrumentos de democracia directa inspirados en la Grecia clásica.

Ian Budge en su obra "*Direct democracy: setting appropriate terms of debate*" (En Held, D (1993) (ed) *Prospects for Democracy*. Cambridge

Polity<sup>158</sup>, apunta dos posibles versiones de democracia directa. En primer lugar, la votación popular inmediata, que supone un régimen en el que las proposiciones son sometidas a la soberanía popular para tomar decisiones inmediatamente después de un debate popular –que en el imaginario de la democracia directa digital tendría lugar a través de medios electrónicos o virtuales-. En este modelo, los partidos políticos no tienen cabida y el gobierno tiene un papel meramente administrativo. En segundo lugar, encontramos la democracia directa basada en los partidos políticos como mediadores entre la población y el gobierno. EL Gobierno, elegido electoralmente, somete las cuestiones políticas y legislativas al voto de la ciudadanía. En este régimen los partidos políticos guían y orienta el voto popular de manera similar a la orientación que actualmente hacen en el voto legislativo.

Sin embargo, muchas son las críticas y alertas en torno a la democracia directa y sus efectos, aconsejando vías alternativas de refuerzo de la participación ciudadana en el sistema democrático representativo. Las críticas principalmente van dirigidas a la incapacidad de los ciudadanos para tomar decisiones políticas en base a su falta *de expertise*.

### **3.5.2. Democracia representativa**

En cuanto a la democracia representativa, que es el sistema democrático existente en las sociedades occidentales, ésta surge íntimamente relacionada con el liberalismo, el individualismo y el principio de la representación política a partir del Renacimiento y comporta la separación entre el Estado y la sociedad civil. En este

---

<sup>158</sup> BUDGE, I (1993) *Direct democracy: setting appropriate terms of debate*. En Held, D (1993) (ed) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity.

sentido, la democracia moderna supone la aparición del Estado como aparato institucional y administrativo público que es quien detenta el poder político. La soberanía reside y es ejercida por el pueblo a través de los representantes políticos, que ejercen el poder de decisión delegado por los ciudadanos a través de la participación electoral y en las instituciones representativas. En este sentido, tiene autoridad para tomar decisiones que tienen que ser respetadas universalmente por los individuos que conforman la sociedad. De esta manera, la autoridad de los gobernantes se ejerce con el consentimiento de los gobernados que es lo que le da legitimidad al Estado.

Las raíces de la democracia representativa se encuentran a mediados del siglo XVII con el reconocimiento de que el poder estatal es de origen humano y con la emergencia de la idea de la representación, idea central del Estado moderno. En este modelo de democracia, los ciudadanos participan en la esfera pública a través de dos vías: la participación política, que se da a través de la emisión de su voto cuando son llamados a las urnas y a través de determinadas instituciones como los partidos políticos; y la participación en el proceso de decisión a través de la emisión de su opinión con instrumentos de expresión de opinión directos, como el referéndum o la consulta popular.

La democracia representativa actual tiene una serie de carencias, como la fuerte separación entre los ciudadanos y sus representantes y su escasa participación en la política, que queda reducida en muchos casos a la participación electoral, la falta de transparencia del funcionamiento del gobierno y la administración y el excesivo peso de los partidos políticos. Y a pesar de los déficits de la democracia representativa actual, la tendencia dominante en la actualidad supone una alteración de las relaciones gobierno y sociedad civil, compartiendo ambas responsabilidades en el gobierno,



avanzando en la intervención política unilateral a la interacción entre gobierno y sociedad. En este sentido, los instrumentos de gobierno convencionales dejan paso a nuevos mecanismos que permiten avanzar hacia una mayor participación de los ciudadanos.

### **3.5.3. Democracia Participativa**

Frente a la democracia liberal, que se considera demasiado rígida y alejada de los intereses de los ciudadanos, encontramos la democracia participativa que apuesta por una mayor participación política de los ciudadanos en la esfera pública. Este modelo de democracia supone encontrar mecanismos que permitan a los gobiernos conocer los intereses de los ciudadanos y tenerlos en cuenta. Así pues, la democracia participativa va más allá de la democracia representativa ya que supone la participación de los ciudadanos en el poder político a través de la colaboración directa entre éstos y sus representantes para la realización común de un proyecto social.

La democracia participativa surge como una manera de hacer frente a la crisis de legitimidad de las democracias representativas tradicionales a la vez que supone un elemento que tiene que permitir encarar los nuevos retos de las democracias modernas. La democracia participativa introduce instrumentos de participación directa de los ciudadanos en las instituciones políticas, tanto los tradicionales como los innovadores. Así pues, incluye las vías clásicas de participación como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las iniciativas populares, y las vías innovadoras de participación ciudadana que buscan la deliberación y la participación de los ciudadanos en la gestión de la *res pública*. El objetivo de la participación ciudadana es establecer una comunicación y un diálogo entre la ciudadanía y los gobernantes de manera que los ciudadanos

tengan información sobre determinadas cuestiones que les afectan y puedan comunicarla a sus representantes políticos. En cuanto a las críticas a este sistema democrático, se señalan entre otras, la falta de una cultura participativa, el peligro de que una mala gestión de la participación comporte el aumento de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, y el riesgo de que la participación acabe en demagogia y populismo. Mientras que como fortalezas, se pueden enunciar un mayor acercamiento entre políticos y ciudadanos y una mayor implicación de estos en la *res pública*. Supone igualmente, el aumento de la transparencia y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y el incremento de la legitimación política de los gobernantes.

Según la Corte Constitucional de la República de Colombia (ver sentencia No. C-021 de 1996), la democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

La Corte Constitucional Colombiana ha señalado (ver sentencia C-180 de 1994), que el tránsito de una democracia representativa a una participativa (C.P. art. 1º) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa -plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc-, y de participación en las decisiones que afectan a todos

en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. art. 2º).

También ha manifestado la Corte en sus sentencias T-03 del 11 de mayo de 1992 y C-454 del 13 de octubre de 1993 que *"el principio de la participación se constituye en elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Carta y en sustento innegable de las nuevas instituciones"*.

### **3.6. La participación política en la Constitución Colombiana**

La Constitución Política de 1991 faculta la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Partiendo de este fundamento se adopta la democracia participativa como complementaria del concepto de democracia representativa, en búsqueda de una democracia integral.

En la democracia representativa también hay **participación**. Así lo expresa el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-418 del 4 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Bien es cierto que el de la participación es un principio constitucional que no se agota en el terreno de las decisiones políticas y que, por tanto, se extiende a los más diversos campos, uno de ellos el del cooperativismo, que constituye objeto de la presente sentencia, pero no puede desconocerse que no se trata de un imperativo absoluto que excluya o condene la representación en todos los momentos en que se requiera la expresión de la voluntad colectiva.

### **3.7. La democracia participativa, los derechos de participación y la constitucionalización de los mecanismos de participación ciudadana.**

La redefinición del concepto de soberanía, la revaloración del papel del ciudadano y la profundización del modelo de democracia participativa, constituyen genuina expresión del mandato por el *"fortalecimiento de la democracia participativa"*.

En numerosas providencias, la Corte Constitucional ha desarrollado el significado y alcance del postulado democrático que se consagra en la Carta Política de 1991. El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.

Como lo afirma Norberto Bobbio en su obra "El futuro de la Democracia"<sup>159</sup>, las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal, se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa. Se pretende pues, la complementación de los dos modelos - democracia representativa y directa-, aprovechando las virtudes del sistema representativo e incorporando las ventajas de la participación

---

<sup>159</sup> BOBBIO, N. (1986) El futuro de la Democracia. México: Fondo de Cultura económica SA en CV.

ciudadana, todo lo cual estructura la base del esquema de "democracia participativa".

La concepción de participación democrática postula un vínculo estrecho entre los electores y los elegidos, que se traduce en la institucionalización del mandato imperativo, a consecuencia de lo cual se convierte en revocable. Además, incorpora mecanismos de participación como la consulta, el referendo, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, etc., que hacen posible la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

La Constitución Política Colombiana configura el proceso de expansión del principio de participación y del mandato democrático, a otros campos distintos del electoral, en un vasto conjunto normativo cuya síntesis se presentó por la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 1994. Los instrumentos de participación democrática garantizados en la Constitución no se limitan a la organización electoral sino que se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria. En el campo de la organización política electoral se amplían los mecanismos existentes antes de la expedición de la Carta de 1991. El artículo 40 consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político no sólo mediante la facultad de elegir y ser elegido sino

también a través del ejercicio de mecanismos de participación directa - votaciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, iniciativas legislativas y revocatoria del mandato (CP art. 103). Por otra parte, se asegura la participación de partidos y movimientos minoritarios en las mesas directivas de los cuerpos colegiados (CP art. 112) y se permite la participación de los partidos o movimientos políticos que no hacen parte del gobierno en los organismos electorales (CP art. 112). La Carta Política también establece el voto programático (CP art. 259) y adiciona los mecanismos de participación en el proceso de reforma constitucional -, permitiendo que grupos representativos de ciudadanos presenten proyectos de actos legislativos (CP art. 375) o soliciten someter a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en materia de derechos y garantías fundamentales o de procedimientos de participación popular (CP art. 377).

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales

que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

### **3.8. Información y diálogo democrático por Internet**

Según un estudio citado por Mind Share, *“independientemente de su estatuto sexual, económico y social, los usuarios de Internet votan más, están mejor informados, se perciben con mayor capacidad de actuación en el mundo que les rodea y demuestran mayor confianza en el proceso democrático que aquellos que no utilizan el Internet”*.

Puede observarse, según lo expresado por Pierre Lévy, en su obra *“Ciberdemocracia, Ensayo sobre filosofía política”*, Editorial UOC,

Colección Nuevas Tecnologías y Sociedad<sup>160</sup>, que los resultados de este estudio son perfectamente lógicos, puesto que Internet, y en especial en Estados Unidos, a menudo más avanzado en esta materia que el resto del mundo, ofrece realmente sobre el mundo político más información, en mayor abundancia y mejor organizada, así como instrumentos prácticos y casi gratuitos para el debate, el control de los representantes y la acción política. La Web Norteamericana incluye buen número de sitios sin ánimo de lucro cuyo objetivo es promover la participación de los ciudadanos en las elecciones, la democracia en general y la democracia en Internet en particular. Estos sitios aparecieron por lo general a finales de la década de los noventa en el siglo pasado. Además, en los años 1999 y 2000 iba a experimentarse la eclosión de numerosos sitios políticos y comerciales de excelente calidad. Por el contrario, la enorme competencia que impera en la web.economía y la caída de numerosos *dot.com* al final del año 2000 han supuesto el cierre de algunos sitios pioneros de gran valor, como el ágora virtual *grassroots.com* y el sitio de análisis político *Voter.com*.

Según parece, el rápido desarrollo de las conexiones a Internet en Estados Unidos va en paralelo con un nuevo impulso democrático. Mientras la democracia electrónica trae generalmente a la cabeza la imagen del voto por Internet, aquí definiendo la idea de que lo fundamental del nuevo auge democrático que conlleva la cibercultura es el incremento de la transparencia gubernamental (y, en general, social), así como la aparición de nuevos espacios (virtuales) para el debate y el diálogo político.

---

<sup>160</sup> LÉVY,P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO



Entre los sitios de información no partidista o bipartidista (demócratas y republicanos), pueden citarse en especial *Web White and Blue*<sup>161</sup>, *Dnet.org* o *Democracy on line*<sup>162</sup>.

Un nuevo género de sitios favorables al impulso democrático apareció en torno al cambio de siglo, denominándoseles *favorecedores de expresión mediante la ayuda de bases de datos*. Se trató de unos sitios con carácter comercial de los cuales *E-thepeople.cpm*, *Ezgov.com*, *Talktogov.com* y *Capitoladvantage.com* serían buenos ejemplos. Tales sitios, desarrollados por empresas comerciales, propusieron una serie de herramientas en red destinadas a facilitar la democracia norteamericana. Resulta, sin embargo, no tan interesantes en lo que se refiere a la calidad del diálogo, al nivel intelectual y a la variedad de las fuentes de información como los foros virtuales.

*Los foros de discusión* se crean en torno a algunas solicitudes, pudiendo suceder perfectamente que haya más participantes en los debates sobre las mismas que firmantes. *E-thepeople* está vinculada a *Qurorum.org*, un sitio de conversación sobre temas políticos. Esta mezcla de expresión democrática y de información política con servicios de administración electrónica caracteriza a *Ezgov.com*. El sitio se presenta a manera de *centro interactivo de instrucción pública*: explica cómo se hacen las leyes y el funcionamiento electoral, describe los mecanismos fiscales, facilita la inscripción en las listas electorales, etc. Una base de datos permite conocer las biografías de todos los políticos.

---

<sup>161</sup> Tomado desde Web White and Blue: <http://www.webwhiteblue.org/> financiado principalmente por la FUndación Markle: [www://markle.org/index.html](http://www.markle.org/index.html) el 7 de Noviembre de 2014 a las 3 y 45 pm.

<sup>162</sup> Tomado desde Democracy on line: <http://democracyonline.org/> el 7 de Noviembre de 2014 a las 3 y 48 pm.

La aparición de sitios europeos dedicados declaradamente a la reflexión en materia de ciberdemocracia supone un proceso desde luego interesante. En el sitio británico <http://www.voxpolitics.com> se explica que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han alterado de modo radical nuestra manera de entender la política, algo que también indican en parte los autores del *Cluetrain Manifesto* (<http://www.cluetrain.com>), quienes piensan que la Web ha cambiado nuestra manera de hacer negocios y de trabajar. En el sitio francés <http://www.abcpolitique.com> pueden encontrarse interesantes análisis, ofreciéndose al mismo tiempo diversos informes sobre el tema de la transformación de la democracia gracias al Internet. La asociación VECAM (Vigilancia Europea y Ciudadana en relación a las autopistas de la información y a los multimedia, <http://www.vecam.org>) se propone el planteamiento de un debate sobre la democracia en la era de la información y luchar contra la exclusión digital. Esta asociación edita además un noticiario sobre Internet y ciudadanía. Señalemos igualmente, <http://www.professionpolitique.com>, un enciclopédico sitio con carácter comercial que incluye enlaces con todos los sitios vinculados en mayor o menor medida con la política francesa (partidos políticos, ciudadanas, etc). Proporciona acceso a leyes y decretos, así como a una base de datos con biografías de los políticos.

Las ágoras virtuales y otros sitios dedicados a la información y al activismo de tipo no partidista, suelen abogar por lo demás *en favor de la democracia* antes que *en favor de un partido*. El hecho de que los periódicos en línea ofrezcan ahora enlaces con los sitios de los partidos en conflicto contribuye notablemente, por lo demás, a la aparición de esta nueva cultura. Los ciudadanos de ideas por lo general enfrentadas que frecuentan la misma comunidad virtual pueden llegar finalmente a adquirir un verdadero conocimiento de las opiniones de unos “adversarios” con quienes dialogan de manera

habitual. Ello supone el principio del fin de cierta razón monológica y la madurez de una *razón política de carácter dialogante*.

La sorprendente disponibilidad de información de cualquier tendencia relativa al ámbito político, al igual que la frecuente utilización de unos foros de discusión bien organizados y en los que reina la educación, va convirtiendo el debate político en algo progresivamente más “transparente” y anuncian *una nueva era del diálogo político*, conduciendo la democracia hacia un nuevo estadio superior: la ciberdemocracia.

### **3.9. La participación ciudadana electrónica y su aporte respecto a la participación ciudadana presencial**

A principios del siglo XXI nos encontramos inmersos plenamente en la sociedad de la información, sociedad del conocimiento o sociedad red, que impregna todos los ámbitos de la vida social e individual. Este hecho provoca cambios a todos los niveles, incluso en la política y la acción colectiva. En este sentido, las TIC refuerzan las estrategias de producción y de mercados globales, reducen la importancia de la distancia geográfica permitiendo el fraccionamiento y el distanciamiento de los procesos de producción, etc. En este marco surgen comunidades virtuales que desarrollan su poder y sus intereses más allá de la geografía, de manera que se puede romper el sentido de la comunidad y de legitimidad de los gobiernos. Por otra parte, las TIC aumentan la información y el ciclo de noticias, elementos que reducen el tiempo de deliberación antes de las decisiones políticas. En este sentido, suponen el peligro de desplazamiento de la democracia deliberativa a la mera expresión de opinión por medios electrónicos, hecho que impide la articulación de

posiciones divergentes que ofrecen los mecanismos de representación  
NYE, J. (2002)<sup>163</sup>

La incorporación de las TIC a la política ha introducido cambios fundamentales en los sistemas políticos democráticos y ha supuesto nuevas posibilidades de relación entre los ciudadanos y los representantes políticos, permitiendo un cierto reencuentro entre la política y la sociedad. Así, las TIC introducen fuertes mejoras técnicas que pueden ayudar a la mejora de los canales de información, comunicación, consulta, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos, consiguiendo un mayor contacto con sus representantes. Por otra parte, permiten minimizar los problemas de tiempo y distancia que pueden afectar a la participación política, disminuyen los costes de organización de colectivos y permiten una comunicación sin límites tecnológicos de personas o de contenidos. En este sentido, las tecnologías de la información y la comunicación pueden resultar de utilidad para combatir las crisis de legitimidad de la democracia representativa, ayudando a los procesos de participación de la ciudadanía en la *res pública*.

Una de las principales tecnologías de la información y la comunicación es el INTERNET. Dadas las características de la red – interactividad, inmediatez, bajo costo y un acceso potencialmente universal-, sus oportunidades para la democracia en general, y para la participación ciudadana en particular, son muy grandes. Aun así, conviene no olvidar algunos peligros que las tecnologías pueden comportar para la política, que suponen límites de la aplicación de internet a la democracia.

---

<sup>163</sup> NYE, J. (2002). "Information technology and democratic governance", en CIULLA, E., y NYE, J.S. (2002) (eds). *Governance.com: Democracy in the Information Age*. Washington: Brookings Institution Press)

En este sentido, según CORNAGO, N. (2004)<sup>164</sup>, el peligro de erosión de los principios democráticos ya que suponen cierta privatización de lo político –basado en una infraestructura tecnológica de naturaleza privada-, hacen emerger nuevas formas de control social de carácter antidemocrático y fomentan una virtualización del vínculo social directo de la sociedad civil, cada vez más fragmentada.

Por otra parte, el acceso desigual a la red que provoca fuertes desigualdades entre los ciudadanos, comporta problemas de baja participación y de no representatividad de la población, elementos que constituyen los principales límites del uso de internet para la democracia.

No obstante, no cabe duda que las TIC tienen un fuerte impacto en todos los ámbitos de nuestra vida. Por sus características de interactividad, inmediatez, descentralización, horizontalidad y acceso potencialmente universal, el impacto de las TIC en la política supone fuertes oportunidades para la democracia en general y concretamente para la participación ciudadana.

### **3.10. Democracia Electrónica**

La aparición y evolución en las postrimerías del siglo XX de las tecnologías de la información y la comunicación en general y de Internet en particular, ha tenido consecuencias en todos los ámbitos

---

<sup>164</sup> CORNAGO, N. (2004) “Democracia local y nuevas tecnologías: límites del enfoque tecnocrático para la comprensión de los problemas de la democracia representativa”. (Artículo en línea). (fecha de consulta: noviembre 2004) <http://www.cibersciedad.net>

de la vida, suponiendo la apertura de nuevas posibilidades, retos e incertidumbres para la democracia. En palabras de Steven Clift<sup>165</sup>:

*“The reality is that our many –and quite different- democracies are changing because of the use of information technology and networks (...). We are experiencing a convergence of democratic institutions and processes with the Internet, Democracy is online”*

Las aplicaciones y formulaciones teóricas y normativas en torno a la participación en Internet son múltiples y heterogéneas abarcando términos como teledemocracia, democracia digital o electrónica, gobierno digital, administración abierta o ciberdemocracia, entre otros. La democracia electrónica hace referencia a la utilización de las TIC, principalmente Internet, en los procesos políticos democráticos de las comunidades locales, estatales, regionales, nacionales o globales. Las TIC son utilizadas por los gobiernos, los partidos políticos, los grupos de interés, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones gubernamentales internacionales y los ciudadanos. Cuando el uso que se da a las TIC es de participación ciudadana, hablamos de participación electrónica.

La incorporación de las TIC en el ámbito político supone elementos dinamizadores de la democracia representativa y de modernización de las formas de gobierno y de las administraciones públicas. Su impacto en la democracia, ha suscitado tres tipos de reacciones: una visión pesimista que piensa que contribuirán a aumentar los problemas de la democracia representativa, una visión optimista moderada que piensa que ayudarán a resolver estos problemas, y

---

<sup>165</sup> CLIFT, S. (2000) *“The E-democracy E-book”*. (libro en línea) (fecha de consulta: diciembre 2004) <http://www.publicus.net>

una visión optimista que cree que llevarán a la superación de la democracia representativa.

El suscrito advierte que en su criterio, las TIC constituyen un elemento de resolución de los problemas de la democracia representativa.

En el caso de los sistemas políticos europeos, las tecnologías de la información y la comunicación influyen en el proceso de reestructuración de éstos y sus elementos comunicativos y de interacción, los cuales permiten evolucionar hacia procesos de mejora del funcionamiento del Sistema democrático o incluso, hacia nuevos modelos de democracia.

### **3.11. Posibilidades de utilización de las TIC en la Democracia Moderna**

La utilización de las TIC en la democracia tiene diversas posibilidades en función de las finalidades perseguidas:

En primer lugar, encontramos los mecanismos *consumeristas*, que son los que se encuentran más extendidos actualmente. Suponen una utilización de las TIC para la gestión de las políticas públicas, como elemento facilitador de la eficacia y la eficiencia de las instituciones, concibiendo a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos.

En segundo lugar, encontramos la estrategia demo-elitista, en la que las TIC introducen cambios en el elitismo democrático, facilitando la revitalización de la democracia a través de nuevas formas de participación de la ciudadanía en el proceso político democrático. En esta visión, las TIC facilitan el acceso a la información y la apertura

de canales de participación, sin que se vea alterada la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones. En esta opción, que puede denominarse de e-Participación, encontramos los procesos de mejora del sistema democrático, encaminados estrictamente a la mejora de la información y de la comunicación del sistema.

En tercer lugar, se presenta el enfoque que utiliza las TIC en las nuevas redes pluralistas emergidas en la sociedad de la información. En esta concepción las TIC se utilizan para generar procesos de decisión compartida, que suponen una política más difusa en la que el Estado se interrelaciona con la sociedad civil, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política.

Finalmente, encontramos los procesos de democracia directa en los que las decisiones políticas serían tomadas por los ciudadanos en un proceso de discusión y deliberación constante. La utilización de las TIC permitiría superar uno de los principales problemas de viabilidad de la democracia directa en las sociedades actuales, el tamaño del *demos*, permitiendo una comunicación de un gran número de ciudadanos sin límites de espacio o de tiempo.

El Internet puede facilitar y amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Las TIC han multiplicado la circulación de información y la capacidad de comunicación a nivel planetario en tiempo real, implicando una verdadera revolución de las intercomunicaciones humanas. A partir de su potencialidad comunicativa e informativa, Internet permitiría elevar la participación política de los ciudadanos tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.



Dentro del uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones dentro de la democracia moderna, debemos citar la teoría de Prestación de servicios Multicanal, desarrollada por Juan Emilio Suñé Cano, así:

“.- PRESTACIÓN DE SERVICIOS MULTICANAL.

*En 2001 el Grupo Gartner afirmaba que, para los dos siguientes años: el 70% de los gobiernos que no desarrollen una arquitectura de gobierno electrónico duplicarán esfuerzos e infraestructura y fracasarán en cumplir las expectativas para la prestación de servicios, produciéndose quejas y derrochando los fondos públicos<sup>166</sup>.*

*En el desarrollo de sistemas de prestación multicanal de servicios, los Gobiernos se enfrentan a una tensión entre el deseo de abrir nuevos canales para mejorar la eficiencia y la calidad y la necesidad de mantener los canales tradicionales por razones de equidad y eficacia. Hasta la fecha, los Gobiernos han enfatizado que la implementación de una Administración Electrónica no implica que los canales tradicionales off line vayan a desaparecer. La OCDE, en el informe reseñado de 2006, publicado por el INAP en España, en 2008, insiste, en parte equivocadamente, en que este tipo de política a menudo supone que la Administración Electrónica incrementa los costes de la Administración en vez de reducirlos. Añaden que con perspectiva de futuro, cuando los Gobiernos empiecen a buscar seriamente ganancias en eficiencia,*

---

<sup>166</sup> KREIZMAN, G. y FRAGA, E. (2001): *E-Government Architecture: Development and Governance*. París: OCDE. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*tendrán que tomar una decisión entre tales objetivos, que en buena medida debieran ser alternativos. En algún momento de la implantación del E-Government puede ser más efectivo en costes invertir en enseñar ciertas habilidades a los usuarios, o incluso proporcionar un acceso asistido a servicios en línea, para el reducido porcentaje de usuarios que todavía no sean capaces de acceder a ellos sin ayuda externa. Esta perspectiva es a mi juicio muy ideológica, en la onda neoliberal, que tiende a olvidar los problemas sociales, mucho más importantes, que la brecha digital plantea.*

*Añade la OCDE que las preferencias de los usuarios habrían de ser el principio de diseño de la prestación de servicios en diferentes canales. No debieran, sin embargo, ser el único factor de decisión sobre innovación en los servicios o de elección del canal de distribución. Hay que encontrar un equilibrio entre cómo satisfacer de la mejor manera las necesidades y preferencias de los usuarios con un rango y variedad de canales disponibles, frente a la valoración económica de la prestación de los servicios. Proporcionar sin más el mayor rango posible de canales para todos los servicios podría ser prohibitivamente costoso y probablemente no sería bien visto por la gente en su rol de ciudadano contribuyente.*

*No dejan de ser razonables, en parte, estos argumentos; pero siempre que se parte de la base de que la reducción significativa, y a poder ser la eliminación de la brecha digital, ha de ser una prioridad todavía mayor para las Administraciones Públicas.*

*Por último -last but not least- la OCDE destaca el carácter crucial de la interoperabilidad. La habilidad de las organizaciones gubernamentales de compartir e integrar información mediante el empleo de estándares comunes se considera hoy en día vital para*

*la Administración Electrónica. El éxito en la innovación de los servicios y la prestación multicanal de los mismos, dependen de las estrategias, políticas y arquitecturas que permitan la interoperación de datos, sistemas TIC, procesos de negocio y canales de distribución, de tal forma que los servicios estén, a su vez, adecuadamente integrados. El ideal es crear un entorno en el cual los datos, sistemas y procesos estén completamente armonizados y los distintos canales puedan interoperar entre ellos, en vez de coexistir de forma aislada.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014.)<sup>167</sup>*

En conclusión, las TIC posibilitan una gran revolución en la manera de hacer política, ya que permiten superar, al menos teóricamente, las distancias entre ciudadanos y políticos, propias de la democracia representativa, a la vez que permiten superar el elitismo propio de la democracia directa de la Grecia clásica. En este sentido, los profesores Kenneth I. Hacker y Jan Van Dijk<sup>168</sup> expresaron que la democracia digital supone:

*“Un conjunto de intentos de poner en práctica la democracia sin límites del tiempo, el espacio u otras condiciones físicas, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación en complemento, no como sustituto, de las prácticas políticas análogas tradicionales”*

### **3.12. Participación Ciudadana Electrónica**

---

<sup>167</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>168</sup> HACKER, L. y J. VAN DIJK (comps) (2000), citado en: CANALS, I. MARTI, J.L.L. (2003) Op. Cit. P.22

El mecanismo internacional más completo y detallado sobre participación ciudadana digital se concentra en la Declaración Ministerial de Bruselas, celebrada ya desde el año 2001, donde se integran los conceptos de E-gobierno con los derechos de los ciudadanos del europeos, y el Doctor Suñé Cano, en su obra en cita, realiza el respectivo análisis, así:

**“ La Declaración Ministerial de Bruselas<sup>169</sup> de 2001.**

*La Declaración Ministerial de Bruselas deriva de la Conferencia celebrada los días 29 y 30 de noviembre de 2001, que fue organizada conjuntamente por la Presidencia belga del Consejo y la Comisión Europea, para tratar específicamente de cuestiones relativas a la Administración Electrónica. La Declaración de Bruselas reconoce al E-Government (sic) como una parte integral de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, así como del Plan de Acción eEuropa.*

*En la Declaración Ministerial de Bruselas, se tocan 4 puntos principales:*

- ***Asegurar la inclusión digital.*** *A fin de que los servicios on line puedan ser accesibles para todos. Es la E-Inclusión, que debe atender también a las específicas necesidades de los discapacitados, de los distintos sectores de edad y las diferentes lenguas de expresión. Se insiste en compatibilizar los procedimientos electrónicos con los tradicionales y que los procedimientos que puedan llevarse a cabo por vía electrónica sean multicanal. Se busca fomentar la competencia entre los ISP (Internet Services Providers), compartir experiencias,*

---

<sup>169</sup> [www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion\\_ministeria.pdf](http://www.csae.map.es/csi/pdf/egov.declaracion_ministeria.pdf)

*fomentar el open source, así como los open standards, a fin de hacer realidad el principio de neutralidad tecnológica, característico del Derecho de la Informática. También se insiste en la interoperabilidad y en la necesidad de compartir experiencias.*

- **Promover la confianza y seguridad.** *No sólo la seguridad informática stricto sensu, sino todo lo relativo a la confianza en la protección de datos personales. Al igual que en el marco de la ONU, ello se entiende como vital para garantizar la confianza de los ciudadanos en la Administración Electrónica. Se prevé asimismo encargar a la Comisión la constitución de un Grupo de Expertos para establecer aplicaciones de Identidad Digital -como el DNIE- coherentes en la Europa Comunitaria. Queda claro que la cuestión de la Identidad Digital, no está pensada para circunscribirse al E-Government, como asimismo lo afirma Morcillo (2005)<sup>170</sup>, pues se aduce que se trata de fomentar el uso a amplia escala de las firmas electrónicas, cuando ello sea adecuado, para ambas cuestiones, servicios públicos y negocios, hacia el año 2003.*
- **Mejores Prácticas.** *Se trata de identificar y extender las mejores prácticas, porque se es consciente de que la implantación efectiva del E-Government requiere de una reorganización de las Administraciones, tanto desde el punto de vista de estructuras, como de forma de trabajar. Se insiste en que la reutilización de la información en poder del sector*

---

<sup>170</sup> MORCILLO MORENO, J. (2005): *La Identidad Digital, Mediante el Documento Nacional de Identidad Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por PUNZÓN MORALES, J.: *Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías*. Valladolid: Lex Nova. Págs. 272 ss. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*público, por agentes privados es un objetivo estratégico, para conseguir objetivos de crecimiento económico y empleo. También se pone el acento en la necesidad de establecer Servicios-E paneuropeos, así como en la necesidad de coordinar las políticas de Administración Electrónica con Administraciones no europeas.*

- **Fomento de la participación ciudadana.** *Se entiende que el buen E-Government ha de tener 5 características: Abierto, participativo, basado en la responsabilidad, la eficacia y la cohesión. En este sentido, se entiende que el E-Government puede fomentar una más amplia participación, destinada a fortalecer la democracia, aparte de desarrollar lo que denominan eCommunity.*

*Finalmente miran al futuro, para decir que se trata de evolucionar de un E-Government de primera generación, basado en el suministro de información, hacia otro basado en la plena interactividad de los servicios. Asimismo se trata de cooperar entre las Administraciones Públicas, también de los distintos Estados, para generar sinergias, conseguir la interoperabilidad, garantizar la seguridad de la próxima generación de infraestructuras al efecto y disponer de sistemas abiertos.*

*Como se dice en el correspondiente documento, los Ministros, al favorecer el desarrollo de la Administración Electrónica, no hacen sino constatar que una sociedad europea democrática y dinámica con una economía fuerte y productiva, requiere de una Administración orientada a los servicios, confiable e innovadora, a todos los niveles. El éxito en la implementación de la Administración Electrónica puede mejorar los servicios, fortalecer nuestras sociedades, incrementar la productividad y el bienestar y*

*fortalecer la democracia. Habría que añadir, por mi parte, que ello explica bien a las claras, que los grandes objetivos, económicos y sociales, de la Estrategia de Lisboa, se hallan, pues, indisolublemente vinculados al desarrollo de la Administración electrónica.*

**- El Plan de Acción eEuropa 2005.**

*El plan de acción eEuropa 2005, aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002, sucede al Plan eEUROPA 2002 y se orienta sobre todo hacia la extensión de la conectividad a Internet en Europa. El Plan fue preparado por la Comunicación de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, como Plan de acción eEuropa 2005: una sociedad de la información para todos. El objetivo general del plan de acción eEurope 2005 es estimular el desarrollo de servicios, aplicaciones y contenidos, acelerando al mismo tiempo el despliegue de un acceso seguro a la nueva Internet de banda ancha. Existe además un objetivo transversal de acceso para todos, con el fin de luchar contra la exclusión social, bien esté vinculada a necesidades especiales, a discapacidades, la edad o la enfermedad.*

*Los objetivos del Plan eEuropa 2005, son los siguientes:*

- Unos servicios públicos en línea modernos:*
  - Administración en línea (e-Government).*
  - Servicios de aprendizaje electrónico (eLearning).*
  - Servicios electrónicos de salud (eHealth).*
- Un marco dinámico para los negocios electrónicos (e-business).*
- Una infraestructura de información segura.*
  - Disponibilidad masiva de un acceso de banda ancha a precios competitivos.*

*- Evaluación comparativa y difusión de las buenas prácticas.*

*El Plan eEuropa 2005 sigue el enfoque, instaurado con eEuropa 2002, consistente en definir objetivos claros y efectuar una evaluación comparativa de los progresos conseguidos en su realización. Se trata también de acelerar la adopción de nuevos instrumentos legislativos y de reorientar los programas existentes hacia las prioridades previamente definidas.*

*Aquí nos centraremos en las cuestiones del Plan de Acción eEuropa 2005, que afectan al E-Government:*

***- Administración en línea (e-Government).***

*Por lo que se refiere a la implantación de unos servicios públicos en línea modernos, las acciones propuestas por eEurope 2005 son las siguientes:*

- Equipar todas las administraciones públicas con **conexiones de banda ancha** para 2005.*
- La adopción por la Comisión, para finales de 2003, de un marco de **interoperabilidad**<sup>171</sup> para facilitar la prestación de servicios paneuropeos de Administración Electrónica a ciudadanos y empresas. Se afirma en la Comunicación que por interoperabilidad se entiende la capacidad que tienen dos programas (un cliente y un servidor, por ejemplo) de intercambiar e interpretar sus datos correctamente.*
- Disponer, para finales de 2004, de **servicios públicos interactivos** y accesibles a todos mediante redes de banda*

---

<sup>171</sup> También en febrero de 2006, la Comisión adoptó una comunicación sobre interoperabilidad en los servicios paneuropeos de Administración Electrónica. En esta materia es básico el Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI). Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.



*ancha y accesos multiplataforma (teléfono, televisor, ordenador, etc.).*

- *Igualmente, al finalizar 2005, debiera estar disponible la licitación por vía electrónica de la mayoría de los **contratos públicos**.*
- *Acceso fácil de todos los ciudadanos a los **Puntos de acceso público a Internet** (PAPI). (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)”*

#### **“IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

- ***La Administración Electrónica mejora la eficiencia de los servicios públicos.*** *Lo cual no deja de ser una obviedad, que apenas si requiere de explicación detallada; pero sí importa señalar que la orientación al usuario es un elemento central del buen E-Government. Entender las necesidades del usuario es básico y no al revés: No es el ciudadano quien ha de entender las complejas estructuras de la Administración. En Internet, las diversas Administraciones Públicas pueden aparecer como una organización unificada que proporciona servicios en línea de una manera homogénea. Según la OCDE, todos los servicios, y por lo tanto también los servicios de Administración Electrónica, han de ser desarrollados en línea con la demanda y valor para el usuario, como parte de una estrategia global de servicio multicanal.*

- ***La Administración Electrónica ayuda a conseguir resultados de políticas específicas.*** *Porque Internet permite compartir información e ideas, de forma que la información en línea puede impulsar el uso de un programa de formación, o en el ámbito de la salud, por ejemplo, compartir información puede contribuir al uso de los servicios públicos y mejorar la atención al paciente; de la misma forma que el intercambio de información entre el Gobierno central y los regionales e incluso locales, puede facilitar las*

*políticas medioambientales, que son necesariamente conjuntas. El punto crítico es asegurar la compatibilidad entre compartir la información acerca de los ciudadanos y garantizar a la vez la privacidad de los mismos, lo que se ha planteado -conforme veremos- de forma muy acertada en España, en las Directrices de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, elaboradas durante el mandato del Profesor Antonio Troncoso, como Director de la misma. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que entre la implementación de las políticas de Administración Electrónica y los resultados derivados de las mismas, puede transcurrir un cierto lapso de tiempo.*

• ***El E-Government también permite conseguir resultados económicos.*** Como dice la OCDE, la Administración Electrónica ayuda a reducir la corrupción, aumenta la apertura y la confianza en el Gobierno, lo que induce beneficios de carácter económico; tanto por el menor gasto de las Administraciones Públicas, como por las mejoras en la productividad de las empresas, que derivan de la simplificación en sus relaciones con la Administración que las TICs acarrean, así como del plus de información de las Administraciones Públicas que asimismo conllevan. Precisamente por el gran volumen de participación en el PIB que tienen las Administraciones Públicas, en los países desarrollados, las iniciativas de Administración Electrónica promocionan los objetivos de la sociedad de la información y del comercio electrónico. Igualmente, el consumo de productos TIC por la Administración, favorece a la industria Electrónica multisectorial.

• ***El E-Government contribuye a la reforma administrativa.*** La modernización de la Administración es imprescindible ante la globalización y las nuevas demandas sociales. Las TICs contribuyen a la necesaria reforma, porque mejoran la

*transparencia, permiten compartir mejor la información y descubren las inconsistencias internas.*

• ***La Administración Electrónica contribuye a generar confianza entre la Administración y los ciudadanos.*** *Lo que a su vez contribuye a una Administración abierta y responsable y ayuda a prevenir la corrupción. Las TICs facilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo que su empleo en la Administración y en la propia toma de decisiones a nivel político, debe ser fomentada sin duda alguna.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>172</sup>*

Las TIC se han utilizado en política en dos sentidos fundamentales: (1) la creación de una nueva forma de hacer política de manera más participada y colectiva por una parte, y (2) la emergencia de procesos de mejora del sistema democrático a través de las mejoras en la información y la comunicación del sistema, por la otra. A pesar de las potencialidades de la red para la política mencionada, el Internet se ha utilizado de momento para la actividad política, y su incorporación a la vida institucional no ha supuesto hasta hoy una participación ciudadana más activa ya que se ha utilizado para mejorar las funciones y servicios que ya se ofrecían, tal como lo define ESPUESLAS, J.M. (2005)<sup>173</sup>. Esto se debe fundamentalmente a falta de un acceso igualitario de la población a la red, pero también a la falta de las mínimas garantías imprescindibles y a los límites que las instituciones políticas ponen a la participación ciudadana. Siendo fundamental la voluntad política de los gobernantes de abrirse a la sociedad y la complicidad y confianza mutua entre gobernantes y

---

<sup>172</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>173</sup> ESPUESLAS, J.M. 2005, “Avaluació del funcionament del web del nou Estatut”. Papers sobre Democràcia (artículo en línea). Num 43 (fecha de consulta: julio 2005), <http://www.democraciaweb.org>.

ciudadanos, pues sin confianza el uso de las nuevas tecnologías es intrascendente SÁNCHEZ, J. (2001)<sup>174</sup>.

A fin de que el Internet y las nuevas tecnologías supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, por una parte las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia, instrumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación; por otra parte, los ciudadanos y la sociedad civil tienen que reclamar y utilizar los instrumentos puestos a su disposición para participar.

Una de las aplicaciones de Internet a la política ha sido la incorporación de mecanismos de votación electrónica en los sistemas electorales.

### **3.13. La incorporación de Internet a la democracia como un instrumento para incrementar la participación ciudadana**

Conviene ahora adentrarse en el análisis de si las nuevas tecnologías constituyen una forma innovadora de participación ciudadana, entendiendo como formas innovadoras de participación ciudadana aquellas formas de participación de la ciudadanía que van más allá de la democracia representativa, introduciendo cambios en la forma de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de la ciudadanía. Estas formas suponen un acceso más directo de los ciudadanos a las instancias decisorias, permitiendo incidir en las decisiones, más allá de expresar sus opiniones, tendiendo a ejercer la

---

<sup>174</sup> SÁNCHEZ, J. (2001) "Internet como instrumento de participación", citado en: FONT, J. (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.

soberanía entre todos los ciudadanos a partir de una amplia participación.

Las formas de participación de la ciudadanía en la *res pública* que tienen lugar sin Internet y que han sido desarrolladas a lo largo de los últimos años, buscan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y también pretenden conseguir un acceso más directo a la toma de decisiones.

Es evidente que las ventajas de las tecnologías de la información y las comunicaciones permiten aumentar el número de personas que participan en los diversos procesos, aumentar el volumen de información de la que disponen y facilitar la participación. A través de las TIC se puede concebir un gran debate política que permita tener en cuenta todos los argumentos y opciones posibles sin limitaciones de tiempo, espacio, número de participantes o distancia territorial para “*encontrarse*” electrónicamente.

El Internet se constituye en una herramienta que puede ser un apoyo o un elemento facilitador de los mecanismos y procesos de participación ciudadana que se desarrollan a nivel presencial o virtual, sin que eso signifique que se constituya en sí mismo en una nueva forma de participación de los ciudadanos. Lo cual significa la utilización de las TIC en democracia con un grado de innovación democrática bajo, utilizándolas para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa a nivel de información y comunicación<sup>175</sup>.

Algunos apuntan que Internet es más que un instrumento que supone un cambio de paradigma que permite transportar la

---

<sup>175</sup> Encontramos las dos experiencias expuestas con detalle, *Democracia.web* y *Consensus, ciudadanos en red*, que si bien han contribuido a facilitar y agilizar los procesos de participación de los ciudadanos en la *res pública*, no han supuesto innovación en los mencionados procesos)

información y conlleva una descentralización de los contenidos provocada por la descentralización del medio. Internet introduce cambios profundos en las maneras de funcionar y de pensar por parte de los ciudadanos y es en este sentido que puede suponer un grado de innovación democrática alto. Encontramos elementos de horizontalidad en las relaciones y en la estructura funcional, de transversalidad y de la descentralización del poder comunicacional, que queda repartido en múltiples centros difusores. SANCHEZ, J (2001)<sup>176</sup>.

Por otra parte, el Internet conlleva elementos de interactividad, inmediatez, bidireccionalidad o trabajo en red que generan una nueva cultura que se extiende a las diferentes esferas de la vida de los individuos y provoca cambios en profundidad en sus pautas y hábitos de conducta y de relación social.

Es innegable que hasta hoy la incorporación a la política y la democracia de lo digital, ha permitido que los ciudadanos tengan más y mejor información y unos canales de comunicación inmediatos e interdireccionales que les posibilitan intervenir en los temas políticos. Las TIC pueden explorar nuevas formas de participación: la difusión de información entre gobierno y ciudadanos de forma más rápida, el aumento de los temas que se someten a consulta o votación, o la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la administración a causa de su simplificación y la transparencia de su actuación. En este orden de ideas, las tecnologías de la información y la comunicación tienen la potencialidad de configurar nuevas formas de participación ciudadana, aunque este hecho es aún incipiente. La realidad actual es que las TIC introducen cambios en la democracia

---

<sup>176</sup> SÁNCHEZ, J. (2001) "Internet como instrumento de participación", citado en: FONT, J. (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.

representativa – facilitando mejoras en la información y la comunicación -, lejos de suponer formas de superación de la misma, introduciendo cambios en la forma de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de ciudadanía.

Es indispensable tener en cuenta que en la incorporación del Internet a la Democracia, se encuentra como documento fundamental la Comunicación de la Comisión Sobre el plan de Acción Europeo de Administración electrónica, y que referimos bibliográficamente desde las apreciaciones de Juan Emilio Suñé Cano, así:

**“Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica<sup>177</sup> 2011-2015.**

***El Plan de Acción 2011-2015 pone el acento en la participación ciudadana.***

*En lo que se refiere a la participación ciudadana, los objetivos son los siguientes:*

- ***Establecer servicios diseñados en torno a las necesidades de los usuarios y servicios inclusivos.***
- ***Producción de servicios en colaboración.*** *Las redes sociales y las herramientas de colaboración (p. ej., las tecnologías Web 2.0) permiten a los usuarios desempeñar un papel activo en el diseño y la producción de servicios públicos.*
- ***Reutilización de la información del sector público.*** *La información que posee el sector público constituye una auténtica*

---

<sup>177</sup> COM (2010) 743: *Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora.* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de diciembre de 2010. Bruselas: Comisión Europea. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México.* México: Porrúa y ELD.

*mina de oro, se afirma literalmente. Muchos de los datos que recopilan las autoridades públicas no están siendo utilizados, o lo están siendo sólo para una finalidad concreta. La apertura de los datos públicos no personales (geográficos, demográficos, estadísticos, ambientales, etc.), en particular si se facilitan en un formato legible por ordenador, permite a los ciudadanos y las empresas encontrar nuevas maneras de utilizarlos y crear productos y servicios nuevos e innovadores.*

- **Mejora de la transparencia.** *La transparencia de las Administraciones en la adopción de decisiones y en el uso que hacen de los datos personales, contribuirá a reforzar la confianza de los ciudadanos y a una mejor rendición de cuentas por parte de quienes elaboran las políticas. Aunque muchos Estados miembros cuentan con objetivos en materia de transparencia, no existen aún unos objetivos comunes europeos.*
- **Participación** *de los ciudadanos y las empresas en los procesos de elaboración de políticas públicas.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>178</sup>*

---

<sup>178</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD



## **CAPITULO CUARTO:**

### **Del marco normativo en el Derecho Comparado y en Colombia del Voto por Internet y del Voto Electrónico – Premisas para la implantación del Voto Electrónico**

*“Según GALVEZ MUÑOZ (2011:57), es que “El movimiento legislativo en pro del voto electrónico es poco sólido, es decir, poco estable y poco consistente. Quiero decir con esto que el voto electrónico está sujeto a constantes replanteamientos. Se trata de una forma de emisión del voto que, como otras muchas innovaciones, no se impone de una vez para siempre, sino que hay casos de vuelta atrás, de abandono del método y de regreso a la forma tradicional de votación.”*

*“Hay ejemplos muy recientes como los de Holanda y Alemania, pero también anteriores como los de Filipinas, Japón o algunos Estados de los Estados Unidos como California. El caso de Holanda es muy llamativo e interesante, pues después de utilizar el procedimiento electrónico de votación durante varios años, un equipo de investigación puso de manifiesto en 2006 graves fallos de seguridad, que han llevado a muchos municipios del país a declinar su uso<sup>179</sup>. El de Alemania es también muy parecido, aunque aquí quien ha puesto patas arriba el método ha sido el Tribunal Constitucional, prohibiendo la utilización de los*

---

<sup>179</sup> Sobre este caso vid. W.AA.: El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos, *Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales*, Madrid, 2009, págs. 251-252 (también Informe del Consejo del Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, págs. 330-331 [accesible en [xvwww.consejo-estado.es](http://xvwww.consejo-estado.es), consulta el 20 octubre 2009. Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 57). Pamplona, España: Thompsom Reuters

*aparatos hasta entonces usados, por no ser suficientemente confiables<sup>180</sup>.”*

*Como última característica, GALVEZ MUÑOZ (2011:57)<sup>181</sup> indica que la mayoría de los países que han acogido el voto electrónico han optado por la opción moderada del voto electrónico presencial (y no por la del voto a distancia, básicamente por internet), y dentro de esta modalidad presencial por el sistema RED o de Registro Electrónico Directo<sup>182</sup>, esto es, aquel que permite que el sufragio quede registrado de manera directa en la máquina de votación, sin necesidad de utilizar lectores con posterioridad a su emisión.*

*El autor citado en este aparte, nos muestra cómo a través del mundo se ha dado aplicación al voto electrónico como modalidad electoral, cada vez tomando más fuerza en el mundo; sin embargo, también nos muestra cómo el voto por internet se utiliza normalmente en forma minoritaria y con carácter complementario, en colectivos de electores con dificultades para acercarse a la Mesa Electoral, como los electores del exterior (así, en Francia). La excepción más destacada a lo que decimos es Estonia, donde buena parte de*

---

<sup>180</sup> Se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 3 de marzo de 2009. Vid. Barrat Esteve, Jordi: «Observación electoral y voto electrónico», *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 39, 2009, págs. 277 y ss. Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>181</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>182</sup> En la terminología anglosajona imperante se habla de sistema DRE (*Direct Recording Electronic*). Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters

*la población ha votado por internet en las últimas elecciones parlamentarias de 2007 (casi un millón de electores); además está previsto poder hacerlo por SMS en las próximas elecciones. GALVEZ MUÑOZ (2011:57)<sup>183</sup>*

#### **4.1. Sufragio Electoral y las Nuevas Tecnologías en el Derecho Comparado**

A manera de introducción, antes de adentrarnos en la normatividad comparada del voto electrónico y el voto por internet, debemos repasar algunos de los aspectos primordiales de este fenómeno, que según GALVEZ MUÑOZ (2011:55) <sup>184</sup> , cuenta con cuatro características.

En primer lugar, señala que el voto electrónico es un fenómeno global<sup>185</sup> (PRESNO LINERA, M. A. 2007:341 en GALVES MUÑOZ 2011:57). Es cierto que el voto electrónico ha sido durante muchos años un instrumento de emisión del voto *típicamente norteamericano* -alguien dijo una vez que «era una loca historia de locos americanos»<sup>186</sup>- pero también es verdad que, con el paso del tiempo, el voto electrónico se ha ido extendiendo por todo el mundo.

---

<sup>183</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>184</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>185</sup> Así lo apuntaba muy bien Presno Linera, Miguel Ángel, en el propio título de una obra *La globalización del voto electrónico*, en Cotino Hueso, Lorenzo (coordinador) : *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada. 2007, págs. 341 y ss.

<sup>186</sup> Vid. MACKENSIE, W. J. M.: *Elecciones libres*, traducción española de F. Condomines, Pereña, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 150 (edición original: *Free elections*, 1957). Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters

En segundo lugar, el voto electrónico es una opción de voto claramente minoritaria en el panorama comparado. De un lado, en la actualidad son pocos los países que, de una forma o de otra, han introducido el voto electrónico. Son muchos los países que lo han estudiado -o lo están estudiando-, pero pocos los que se deciden a dar el paso adelante<sup>187</sup>.

Y, de otro lado, la gran mayoría de países que lo han acogido, lo han hecho, además, de forma parcial, pues sólo se aplica en algunas elecciones, no en todas, y, además, de forma voluntaria para el elector, conviviendo con el sistema de votación tradicional <sup>188</sup>. GALVEZ MUÑOZ (2011:57)

Una tercera característica según GALVEZ MUÑOZ (2011:57)<sup>189</sup>, es que *“El movimiento legislativo en pro del voto electrónico es poco sólido, es decir, poco estable y poco consistente. Quiero decir con esto que el voto electrónico está sujeto a constantes replanteamientos. Se trata de una forma de emisión del voto que, como otras muchas innovaciones, no se impone de una vez para siempre, sino que hay casos de vuelta atrás, de abandono del método y de regreso a la forma tradicional de votación.”*

---

<sup>187</sup> Entre los países reticentes o dubitativos cabe citar los casos, por ejemplo, de España o del Reino Unido. Citado en GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters.

<sup>188</sup> La excepción más clara a lo que decimos la representa Brasil, en donde el voto electrónico constituye el modo ordinario de votación en todo tipo de elecciones; el voto tradicional por papeletas sólo puede ser utilizado de forma excepcional cuando concurren determinadas circunstancias. GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters.

<sup>189</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters.

Alrededor del mundo podemos ver claros ejemplos de la aplicación del voto electrónico y del voto por internet. Para este propósito, GALVEZ MUÑOZ (2011:58)<sup>190</sup> realiza el siguiente recuento: *“Hay ejemplos muy recientes como los de Holanda y Alemania, pero también anteriores como los de Filipinas, Japón o algunos Estados de los Estados Unidos como California. El caso de Holanda es muy llamativo e interesante, pues después de utilizar el procedimiento electrónico de votación durante varios años, un equipo de investigación puso de manifiesto en 2006 graves fallos de seguridad, que han llevado a muchos municipios del país a declinar su uso<sup>191</sup>. El de Alemania es también muy parecido, aunque aquí quien ha puesto patas arriba el método ha sido el Tribunal Constitucional, prohibiendo la utilización de los aparatos hasta entonces usados, por no ser suficientemente confiables<sup>192</sup>.”*

Como última característica, GALVEZ MUÑOZ (2011:57) indica que la mayoría de los países que han acogido el voto electrónico han optado por la opción moderada del voto electrónico presencial (y no por la del voto a distancia, básicamente por internet), y dentro de

---

<sup>190</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>191</sup> *Sobre este caso vid. W.AA.: El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 251-252 (también Informe del Consejo del Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009, págs. 330-331 [accesible en [xvww.consejo-estado.es](http://xvww.consejo-estado.es), consulta el 20 octubre 2009. Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters*

<sup>192</sup> Se trata de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 3 de marzo de 2009. *Vid. Barrat Esteve, Jordi: «Observación electoral y voto electrónico», Revista Catalana de Derecho Público, núm. 39, 2009, págs. 277 y ss. Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters*

esta modalidad presencial por el sistema RED o de Registro Electrónico Directo<sup>193</sup>, esto es, aquel que permite que el sufragio quede registrado de manera directa en la máquina de votación, sin necesidad de utilizar lectores con posterioridad a su emisión.

El autor citado en este aparte, nos muestra cómo a través del mundo se ha dado aplicación al voto electrónico como modalidad electoral, cada vez tomando más fuerza en el mundo; sin embargo, también nos muestra cómo el voto por internet se utiliza normalmente en forma minoritaria y con carácter complementario, en colectivos de electores con dificultades para acercarse a la Mesa Electoral, como los electores del exterior (así, en Francia). La excepción más destacada es Estonia, donde buena parte de la población ha votado por internet en las últimas elecciones parlamentarias de 2007 (casi un millón de electores); además, está previsto poder hacerlo por SMS en las **próximas** elecciones. GALVEZ MUÑOZ (2011:57)<sup>194</sup>

De forma preliminar, adentrándonos al concepto de voto electrónico, debemos tener en cuenta los aportes de SUÑÉ CANO, cuando en su obra referente a E-goverment, establece:

**“- Introducción general al voto electrónico.**

*El voto electrónico, al igual que sucede en casi todas las cuestiones relevantes para el Derecho de la Informática, se encuentra con dos cuestiones críticas, una técnica, que es la idea de equivalente funcional y*

---

<sup>193</sup> En la terminología anglosajona imperante se habla de sistema DRE (*Direct Recording Electronic*). Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 57). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>194</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

*otra de orden humano, que es la resistencia a la innovación -en ocasiones hasta lo sorprendente- de no pocos juristas tradicionales:*

*a) La construcción de la correspondiente institución, a partir de la idea de equivalente funcional parte de la base que las instituciones del mundo desmaterializado se pueden construir de forma relativamente sencilla como equivalentes funcionales de idénticas instituciones, tal como funcionan en el mundo material. El equivalente funcional sin duda permite transitar con bastante facilidad del mundo material al ciberespacio, toda vez que las instituciones del primero se exportan al segundo, donde no pueden funcionar de una manera exactamente idéntica, por cuanto que las enormes variaciones de entorno lo hacen imposible. Pensemos en el caso de la firma electrónica, cuyas garantías de seguridad -básicas en dicha institución- han de construirse en base a requerimientos técnicos muy distintos, en el tradicional mundo de papel, con respecto a lo que sucede en los entornos de información digital. Las cosas de ninguna manera pueden funcionar igual, por lo que la idea de equivalente funcional atiende a que la institución correspondiente sea exportable con el mínimo transtorno y, a su vez, una necesidad mínima de cambios legislativos.*

*La idea de equivalente funcional es, pues, muy útil en un momento inicial; pero tiene también un grave inconveniente y es que la insistencia en asegurar que las instituciones se desarrollen en el ciberespacio de manera equivalente a lo que sucede en el estricto espacio, tiende a cerrar las posibilidades innovadoras que abre la evolución tecnológica. Así por ejemplo, en el ámbito que se acaba de plantear, la firma electrónica, las nuevas tecnologías disponibles abren posibilidades inéditas, como la de firmar voz, puesto que la voz, al igual que todo lo demás -escritos, imágenes, etc.-, en los entornos digitales se expresa en ceros y unos. En consecuencia, la voz expresada en ceros y unos puede ser firmada, al igual que cualquier otro mensaje de datos. Otra posibilidad es la creación*

*de la que Suñé Llinás<sup>195</sup> (2006) denominó persona virtual, puesto que la firma de la persona jurídica -o de cualquiera de sus órganos- técnicamente no tiene por qué vincularse a una persona física determinada, sino que podría construirse a través de cualesquiera fragmentos de firma custodiados por personas naturales determinadas, que constituyeran mayoría en el correspondiente órgano, con independencia de quienes fueran tales personas concretas que suman mayoría.*

*Es decir, en el mundo desmaterializado se abren posibilidades inéditas en el mundo material y en consecuencia, habría que evitar el riesgo de que la idea de equivalente funcional -inicialmente útil para transitar del espacio al ciberespacio-, pueda convertirse en una rémora que impida desarrollar esas posibilidades nuevas que ofrecen los entornos digitales. En ese sentido, el legislador debe estar abierto a los nuevos caminos que abre la tecnología y prever para ellos cauces jurídicos adecuados. Estas son las exigencias del progreso y sería un inmenso error cerrarse a ellas.*

*b) Ahí llega, precisamente, la segunda cuestión crítica que planteaba a principio de epígrafe y es la cerrazón a la innovación de muchos juristas tradicionales, que se resisten no tanto por prudencia -a lo que nada habría que objetar-, sino muchas veces por una cuestión de mentalidad -cerrazón que a menudo se disfraza de prudencia-, a implementar las nuevas posibilidades que la tecnología abre al Derecho.*

*Esta cuestión está muy presente en buen número de tratadistas que estudian el voto electrónico, que se empeñan en que no sea más que un equivalente funcional de los clásicos sistemas de votación presenciales, a los que copian prácticamente paso a paso. Plantean la votación electrónica como otra forma de ir a votar en el sentido más pedestre y tradicional, lo que no tiene mucho sentido, cuando es posible votar en el*

---

<sup>195</sup> SUÑÉ LLINÁS, E. (2006): *Teoría Estructuralista del Derecho*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho UCM. Págs. 303 ss. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.



*ciberspacio, desde cualquier lugar y con todas, absolutamente todas, las garantías exigibles a un procedimiento electoral. Nada impide que las formas de votación tradicionales se adapten a la sociedad de la información, es más, debemos adaptarlas; pero en ningún caso hay que cerrar puertas a la votación en el ciberespacio, sobre todo cuando la tecnología la permite, con plenas garantías de seguridad y cuando la nueva forma de votación tiene indudables aspectos positivos, como la reducción de la abstención, o la facilitación del voto emigrante, que no es sino una forma de reforzamiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.*

*Lamentablemente es muy difícil erradicar los prejuicios en este sentido y resulta sorprendente ver cómo en el siglo XXI juristas con perfil de constitucionalistas clásicos se han posicionado rotundamente en contra del voto electrónico, sobre todo cuando éste se produce con carácter remoto, normalmente a través de Internet. Entre los especialistas en Derecho de la Informática, el planteamiento es opuesto. Acaso porque tienen un conocimiento cabal de lo que la tecnología informática significa, saben que el voto electrónico no es más que otra forma de sufragio y que, con una organización cabal del mismo, cabe plantear un sistema de votación electrónica -también a distancia- que no puede tener sino ventajas con respecto al sistema tradicional, donde la cuestión crítica de la votación a distancia -el tradicional voto por correo- pasa a ser sencillamente risible en el tiempo que nos ha tocado vivir.*

### **Juristas tradicionales contrarios al voto electrónico por Internet.**

*Sinceramente sorprende cómo un buen número de profesores de Derecho Político, manifiesta una oposición tan cerrada hacia el voto electrónico, singularmente cuando éste se produce a distancia. Ello recuerda -con alguna década de desfase- la minusvaloración, por desconocimiento, del Derecho Informático (Informática Jurídica y Derecho de la Informática) por parte de no pocos juristas tradicionales, en la década de los 80 del siglo pasado. Es sorprendente que algo así se repita más de 20 años después en la singular cuestión del voto electrónico. Este es el caso de Eduardo*

*Sanz Arcega<sup>196</sup>, que ha llegado a preconizar ni más ni menos que a la inconstitucionalidad del voto electrónico.*

*Baste con traer a colación las tres últimas conclusiones del artículo de Sanz Arcega, para constatar su oposición frontal al voto electrónico:*

*8) De otro lado, en relación con las elecciones y el derecho de sufragio, las garantías que deben salvaguardar a este último no pueden ser conculcadas. El ejercicio del derecho debe estar presidido por los caracteres siguientes. Universalidad, igualdad, libertad y secreto del voto, así como pureza y transparencia del procedimiento.*

*9) Al efecto, no existe ningún sistema de voto electrónico que las respete en su conjunto.*

*10) Por tanto, la conclusión única que puede extraerse de lo expuesto, es la inconstitucionalidad, en España, de los sistemas de voto electrónicos; lo que, como se ha apuntado, no es sinónimo de una posición enfrentada hacia todo lo relacionado con las TICs, sino una apuesta por la calidad democrática.*

*Es realmente chocante que quien hace una afirmación tan radical como incierta, como la que el autor efectúa en la conclusión 9ª, pueda a la vez decir que no tiene una posición enfrentada hacia todo lo relacionado con las TICs, porque sí la tiene, hasta el punto de recordar el famoso adagio dime de lo que presumes... Es igualmente sorprendente que un autor español, es decir, de un país no hace tanto tiempo llegado a la democracia y donde el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas no destaca precisamente por su calidad democrática, sino por todo lo*

---

<sup>196</sup> SANZ ARCEGA, E. (2010): *La Democracia ante la Revolución Tecnológica. La Inconstitucionalidad del Voto Electrónico*. En la obra colectiva coordinada por MEZZARROBA, O. y GALINDO, F.: *Democracia Eletrónica*. Zaragoza: Pressas Universitarias de la Universidad de Zaragoza y LEFIS. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*contrario, pueda utilizar este mismo argumento para descalificar no ya el voto electrónico a distancia, sino cualquier forma de voto electrónico.*

*Sistemas de voto que acepta sin pestañear el Consejo de Europa, con admoniciones muy razonables que permiten garantizar el cumplimiento de los grandes principios del Derecho Electoral, son descalificados de una manera prejuiciosa y sin argumentos basados en un conocimiento razonable de la tecnología, por un autor que los califica ni más ni menos que de inconstitucionales. Cuando parecía superada aquella visión exegética del Derecho, que no admitía ni siquiera enfoques complementarios al método jurídico, resucita la cuestión en algunos tratadistas del Derecho Constitucional. Confiemos en que no cunda el ejemplo.*

*Lo cierto es que hay otros autores en una onda parecida. Así por ejemplo, la ofensiva de Luis M. González de la Garza<sup>197</sup> contra el voto electrónico por Internet es asimismo total, con el agravante de que se halla en una Tesis Doctoral bastante exhaustiva sobre la materia, lo que da mayor impacto a un estudio que parte de postulados plagados de prejuicios sobre la tecnología y, por ende, equivocados. En la presente obra no entraré a discutir todos y cada uno de tales postulados, porque ello implicaría una exhaustividad tal, en el análisis de esta concreta cuestión, que sería incompatible con los objetivos de la Tesis, expresados en su Justificación; pero puedo afirmar que todos -absolutamente todos- los argumentos de González de la Garza contrarios al voto electrónico por Internet, pueden ser rebatidos con facilidad, cuando se tiene una formación por supuesto jurídica, pero sobre todo tecnológica, medianamente solvente. Por eso decía que la obra evoca, veinticinco años después, los prejuicios de los juristas tradicionales sobre el Derecho Informático, en la década de los 80, prejuicios que se vieron superados, uno por uno, por la tozuda realidad, igual que sucederá con las posturas*

---

<sup>197</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico por Internet, Constitución y Riesgos para la Democracia*. Madrid: Edisofer. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*opuestas de principio y por principio al voto electrónico y singularmente por Internet, si es que no ha sucedido ya, pues aun cuando la implantación de esta forma de votar sea a día de hoy minoritaria, sobre todo cuando se produce a distancia, los handicaps presentes en sistemas concretos no suficientemente bien organizados, sobre todo en cuanto a seguridad informática se refiere, pueden ser todos, absolutamente todos, superados, con un empleo cabal de tecnología existente y absolutamente disponible a nivel comercial.*

*El libro de González de la Garza parte de una afirmación de Pérez Royo<sup>198</sup> laudatoria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que a mi juicio, al formar parte de un sistema electoral muy discutido en cuanto a su representatividad, debiera ser mucho más matizada. Dice Pérez Royo: Prácticamente toda la LOREG no es sino un instrumento para garantizar la libertad del ejercicio del derecho de sufragio, de tal manera que no se produzca una manipulación del mismo y se dé una correspondencia entre la voluntad de la sociedad y la del Estado. De ahí la minuciosidad en la regulación de todo el proceso electoral.*

*No es cuestión aquí de comentar la deformación de la proporcionalidad pura que implica la regla D' Hondt, que según entiendo es el punto menos criticable del sistema, sino de traer a colación, aun cuando no se profundice sobre las mismas, de las deformaciones a la igualdad en el sufragio, que se producen de una forma radical en el Senado, donde Soria o Teruel resultan premiadas con idéntico número de senadores que Madrid o Barcelona; pero estas deformaciones alcanzan asimismo al Congreso de los Diputados, pues la circunscripción provincial, con asignación de un número mínimo de Diputados, hace también que el voto de un soriano o de un turolense, valga también más que el de un madrileño o de un barcelonés. Y todo ello por no abundar mucho más sobre el ya mencionado tema de las listas cerradas y bloqueadas,*

---

<sup>198</sup> PÉREZ ROYO, J. (2000): *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons. Pág. 624. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*formadas en las cúpulas de los partidos políticos, que hacen que no se produzca realmente una elección de personas, sino de partidos. Incluso podríamos traer a colación un largo etcétera de cuestiones que fomentan el clientelismo del voto, sobre todo en el ámbito rural; por lo que una alusión a la LOREG laudatoria sin matices es, según entiendo, innecesaria, por formar parte la LOREG de un sistema electoral, que prácticamente nadie puede calificar cabalmente como modélico. En este contexto, aislar las formas de la LOREG y a partir de dichas formas intentar poner en solfa el voto electrónico por Internet, es a mi juicio una visión muy particular de la cuestión.*

*El planteamiento de González de la Garza está marcado por una desconfianza, que se puede calificar de prejuiciosa hacia la tecnología, a la que prácticamente identifica con un proceso de deshumanización. Véase un botón de muestra<sup>199</sup>: A nadie se le ocurriría que para introducir la tecnología informática y electrónica en los partidos de fútbol, se sustituyeran a los jugadores por máquinas (robots humanoides) por ser éstas en un futuro más ágiles, eficientes o brillantes que los propios seres humanos. Se terminaría con el fútbol como actividad deportiva genuinamente humana. Como señalara Horkheimer: “Los avances en el ámbito de los medios técnicos se ven acompañados de un proceso de deshumanización. El progreso amenaza con destruir el objetivo que estaba llamado a realizar: la idea del hombre”. Con ello queremos decir tan sólo que es “la amplia participación ciudadana”, como expresión cualificada del “principio democrático” que inspira el art. 1 de la CE (componentes de las Mesas electorales) y de las demás organizaciones políticas y Administración Electoral de extracción judicial, las que caracterizan la notable seguridad intrínseca del sistema electoral. Y que los riesgos de suprimir o eliminar de este proceso electoral tal participación, en su sentido más Rusoniano, puede conducir a introducir fórmulas que eliminen principios fundamentales de un proceso vital en*

---

<sup>199</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 35. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*una democracia representativa, como son la confianza legítima en unas elecciones libres, participadas por ciudadanos libres, integrantes de una Administración Electoral “neutral y pública”.*

*Sencillamente sorprendente. Se descalifica la votación electrónica no presencial per se. Se parte de una proclama de deshumanización, asida de afirmaciones -por demás sacadas de contexto- de personalidades relevantes -pero de otra época- como Max Horkheimer (¡fallecido en 1973!). Se ve la relación ser humano-máquina como competitiva, lo que recuerda aquellas pomposas -y fallidas- afirmaciones, según las cuales un ordenador jamás lograría ganar a un gran maestro del ajedrez, un jamás que irónicamente ya se dio en 1996, cuando Deep Blue batió a Kasparov. Todo ello para acabar poniéndose por montera el principio de equivalente funcional -y no de estricta identidad- presente en todo el Derecho de la Informática. Sencillamente la argumentación de González de la Garza no se sostiene, al plantear la organización electoral (incluidas Mesas) de un sistema pensado para ser presencial -pues no había otra tecnología- como algo esencial en el proceso. No es ya que mutatis mutandis, por esta ecuación jamás se hubiera validado la firma electrónica como equivalente funcional de la manuscrita, ni el dinero electrónico, etc. etc., sino que bien mirado, habría que desconfiar hasta del viejo voto por correo, al no producirse tampoco ante una Mesa electoral.*

*Afirmaciones como la anterior se producen continuamente en toda la obra de González de la Garza, por lo que no tendría ningún sentido lógico -y menos en una Tesis con los objetivos de la presente- rebatirlas una a una. Por poner un ejemplo: Nada más pasar de la página 35 a la 36, remacha sobre el voto electrónico remoto: Como podemos apreciar, el mayor nivel de desconexión con las instituciones presenciales que regula la LOREG se produce en el marco conceptual y técnico del voto electrónico remoto, razón por la cual es considerado como el sistema que genera el mayor y más grave número de problemas en relación con el aseguramiento de los principios que debe satisfacer un proceso electoral, neutral, limpio, transparente, objetivo e igual. Esa es la razón de*

*abordarlo en esta sección en relación con la LOREG. En otras secciones del trabajo iremos exponiendo con mayor detalle aspectos concretos y relevantes de esta técnica de voto en relación con las garantías que el sufragio trata de satisfacer. Sin embargo, y como veremos a continuación, el elemento caracterizador de esta técnica de voto es que “prescinde, por completo, de la mediación institucional de control y regularidad del procedimiento de voto diseñado por nuestra vigente ley electoral (la LOREG). Es decir, los funcionarios electorales –como instrumento de control, supervisión y garantía de la regularidad de todo el proceso de votación- carecen de sentido (desaparecen sus funciones) en esa tecnología y las garantías del proceso de voto se residencian inmediata y exclusivamente en procesos y procedimientos de naturaleza estrictamente técnica: informática.*

*Sin -mayores- comentarios.*

*El prejuicio antitecnológico sigue y sigue, por ejemplo en materia de voto múltiple, que aclaro que es perfectamente evitable entre el sistema tradicional y el voto remoto por Internet, a condición de que la emisión del voto se registre en tiempo real, tanto si es presencial -realizado en forma electrónica o no- como remoto y dicho registro quede anotado en las listas del censo que pasarían a ser sistemáticamente informáticas y no en papel. Eso no tiene ningún problema técnico... y sin embargo González de la Garza no cesa en buscarle peros completamente artificiales. Así por ejemplo afirma que en el voto electrónico remoto, la verificación de que el elector es -realmente- quien afirma ser es de imposible verificación y, por lo tanto, las prescripciones legales de ejercicio “personal” del sufragio son una circunstancia de imposible contrastación ya que, como señalara Biscaretti di Ruffia, el “principio de personalidad del voto” ha de interpretarse “restrictivamente” en el sentido de que el elector debe personalmente presentarse en la oficina electoral de la sección en la que esté inscrito para depositar su voto en la urna<sup>200</sup>.*

---

<sup>200</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 41. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*De nuevo estamos ante una pura cerrazón presencialista que hace, por definición, inviable, cualquier sistema de voto que no sea el tradicional... e incluso en éste pone implícitamente en solfa -seguramente sin darse cuenta- el voto por correo. Reitero que con este tipo de prejuicios, se puede afirmar rotundamente que instituciones como la firma electrónica - ni cualquier otra derivada del principio de equivalente funcional- hubieran podido nunca ser admitidas en Derecho.*

*González de la Garza no llega a negar que con la utilización de procedimientos telemáticos se puede evitar perfectamente el voto múltiple; mas en su incesante búsqueda de peros, llega a decir que para ello sería preciso un despliegue tecnológico en tiempo real de dimensiones y costes económicos extraordinarios<sup>201</sup>, afirmación que en la era Internet y con el coste decreciente de la tecnología es, sencillamente, insostenible.*

*Sinceramente, no tiene mucho sentido seguir discutiendo afirmaciones que se caen por su propio peso; pero el singular envite antitecnológico del autor me induce a reseñar algunas afirmaciones más, en este caso una relativa a la supuesta discriminación que el voto remoto produciría, sin parar siquiera mientes en que es una posibilidad adicional y no sustitutoria del voto presencial. Emplear argumentos de brecha digital en el contexto descrito y a mayor abundamiento en un país desarrollado, como España, está completamente fuera de lugar:*

*Otra fuente de discriminación, distinta de la anterior, es que el voto electrónico remoto podría suponer, también, la reintroducción de una fórmula matizada de “sufragio capacitario” de facto, ya que la posesión de un grado mínimo de instrucción es condición necesaria, más no suficiente, para el desempeño y ejercicio del derecho al sufragio en este*

---

<sup>201</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 42. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.



*ámbito tecnológico, como ha puesto de relieve entre nosotros Juan Cano Bueso. Para que sea, además, suficiente hay que añadir la capacidad económica para sufragar los costes que el uso de esta tecnología exige: un ordenador personal, un modem, software apropiado, conexiones estables a servicios de energía eléctrica y telefonía (RTC o xDSL)<sup>202</sup>...*

*Para qué seguir. Aparte de no tener en cuenta el contexto de la informática en España, olvida incluso que los ordenadores remotos pueden ponerse a disposición de quien desee utilizarlos, desde multitud de centros públicos, y lo del mínimo grado de instrucción, que en la España del siglo XXI ya se va pareciendo al clásico saber leer y escribir, sencillamente clama al cielo.*

*Para terminar, incluiré una mención, particularmente rebuscada por parte de su autor, en una obra de más de 600 páginas, como es la que se refiere al problema de los servicios públicos y de soberanía y su incompatibilidad con la privatización de una parte esencial del proceso de sufragio<sup>203</sup>. La argumentación que da González de la Garza parte de un postulado razonable, para llegar a una conclusión que está completamente fuera de lugar. El postulado razonable es que las actividades nucleares del Estado, las más directamente vinculadas a la propia Soberanía no debieran privatizarse. Cuestión distinta es que interprete -como lo hace- el uso de tecnología informática como privatización del proceso electoral, por la dependencia tecnológica. Según eso, cualquier actividad del Estado en que se emplee informática comercial -es decir, estrictamente todas- incurrirían en dependencia tecnológica y subsiguiente privatización. Definitivamente, hacer mayores comentarios no tiene ningún sentido.*

---

<sup>202</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 124. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

<sup>203</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008): *Voto Electrónico...* Op. Cit. Pág. 262. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD.

*Puesto que en el epígrafe siguiente se planteará el voto electrónico desde una perspectiva no problemática, a partir de un jurista significativo de la Iuscibernética, como es el mexicano Julio Téllez, se incluirá en el presente epígrafe otro pronunciamiento contrario al mismo, de un jurista de formación tradicional, mexicano por más señas, puesto que la visión negativa del voto electrónico -obvio es decirlo- no sólo se plantea en España. Se trata de Juan Cano Bueso<sup>204</sup>, cuando dice, de una forma en cualquier caso más moderada y razonable que la de algunos autores españoles: La traslación de estas sofisticadas tecnologías al marco de la relación representativa y al proceso político de toma de decisiones, debe ser decepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores ínsito a toda democracia política.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>205</sup>*

#### **4.2. Las experiencias de voto electrónico en el Derecho Comparado.**

A modo de introducción, hemos tomado las gráficas utilizadas por Suñé Cano en su pluricitada obra, mostrándonos los países que tienen vigente en su legislación la implementación del voto electrónico, y aquellos que se encuentran estudiando este fenómeno, así:

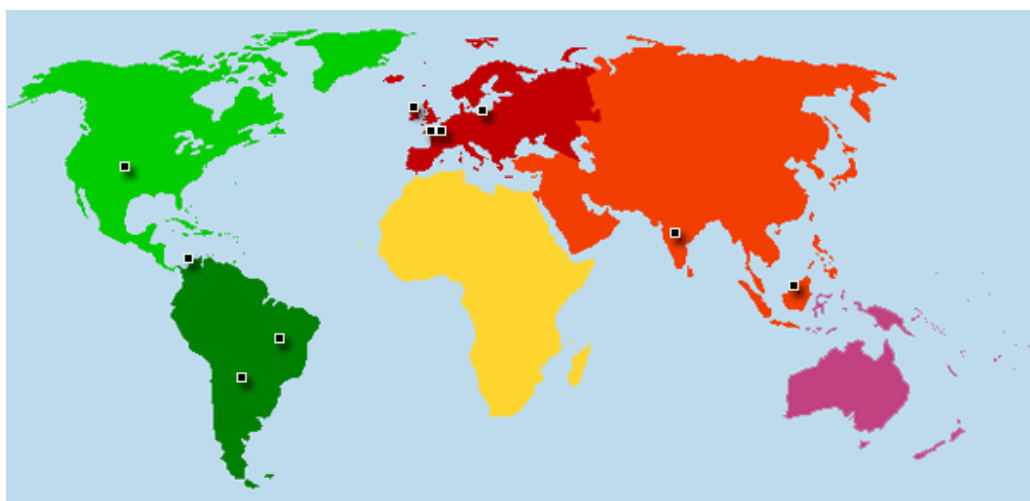
---

<sup>204</sup> CANO BUESO, J. (2001): *En Torno a las Transformaciones de la Representación Política*. En el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XXXIV, n° 101. Pág. 393. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

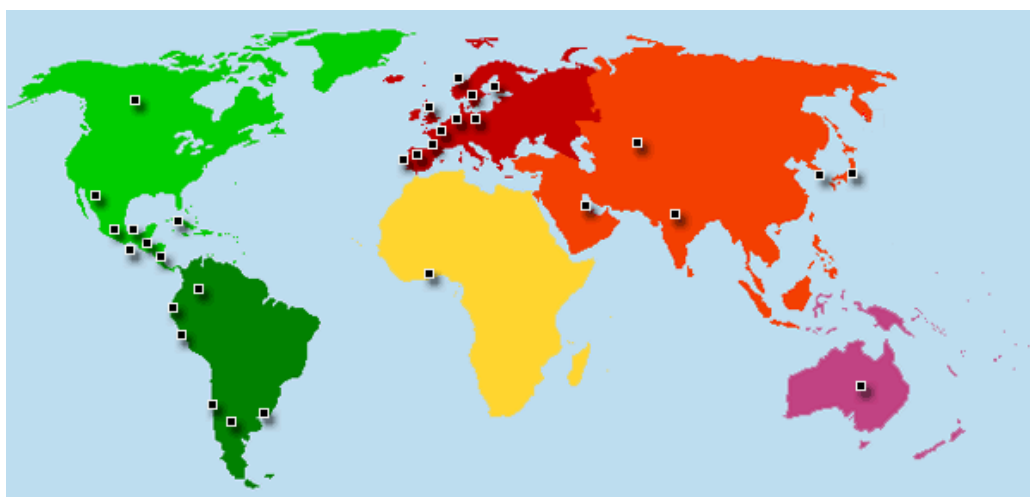
<sup>205</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

## *EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO<sup>206</sup>*

### ***Países que lo tienen implantado***



### ***Países donde está en estudio***



---

<sup>206</sup> La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una página web con información muy interesante al respecto: <http://www.euskadi.net/botoelek/>. Citado en SUNÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

### **Países que tienen implantado el voto electrónico.**

*Tales países, que figuran en la web citada al pie de la Comunidad Autónoma del País Vasco (actualizada a 22 de julio de 2011), son: Bélgica, Brasil, E.E.U.U., Estonia, Filipinas, Holanda, India, Irlanda, Paraguay y Venezuela.*

*Empezaremos por los más importantes, que a mi juicio son, por este orden: Estonia, EE.UU., Brasil y -contra pronóstico- Venezuela.”(SUÑE CANO, J. E., 2014)<sup>207</sup>*

#### **4.2.1. El caso Español**

Con el objetivo de plantear a modo de resumen la evolución de la legislación electoral española, nos permitimos citar a GALVEZ MUÑOZ (2011:62) <sup>208</sup> , quien reflexiona sobre los aspectos fundamentales de la Ley Orgánica 5 de 1985 que regula el Régimen electoral general en España y que se denominará LOREG, así:

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), no contiene referencia alguna al voto electrónico; ni en las disposiciones comunes a las diversas elecciones por sufragio universal directo (Título I), ni en las disposiciones relativas a las elecciones específicas que regula, es decir, a las Cortes Generales (Título II), a las entidades locales (Títulos III, IV y V) y al Parlamento Europeo (Título VI). Todo el sistema de votación en ella previsto está articulado en torno a la

---

<sup>207</sup> SUÑE CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>208</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

utilización de papeletas y sobres de votación, además de urnas y cabinas de votación. GALVEZ MUÑOZ (2011:58)

Ahora, tras esta pequeña introducción a los temas que abarca la LOREG en España, me adentraré a auscultar las posibilidades que genera para la implementación del voto electrónico y voto por internet, en palabras de GALVEZ MUÑOZ (2011:58)<sup>209</sup>

Es evidente que en el ámbito estatal, no hay margen alguno de actuación ni para el legislador ordinario ni para el Gobierno, pues la LOREG ha regulado de forma completa el sistema de votación aplicable a las elecciones de competencia estatal.

Es evidente también, que los Gobiernos autonómicos ante el silencio de las leyes electorales autonómicas respectivas sobre el sistema de votación, no tienen capacidad para introducir el voto electrónico, pues lo que procede es la aplicación supletoria de la LOREG (disposición adicional primera, 3, de la LOREG). Y así lo ha declarado expresamente la Junta Electoral Central en un Acuerdo de 22 de marzo de 2007 ante la propuesta remitida por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>210</sup> «Esta Junta, en relación a la propuesta remitida por el Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, tiene a bien informar lo siguiente: Que esta Junta siempre ha sido receptiva y se ha mostrado favorable a la incorporación de nuevos medios tecnológicos siempre que se lleve a cabo por los cauces que el ordenamiento jurídico prevé y con pleno respeto de las garantías electorales. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 81.3 de la LOREG -aplicable con carácter supletorio de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda de la LOREG, al no existir previsión legal en la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre- las urnas y las papeletas deben ajustarse al modelo oficialmente establecido, que en este momento es el que recoge el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales, en sus artículos 2 y 4, así como en los Anexos 1 y 3. Que la cercanía a la convocatoria del proceso electoral, la inexistencia de acreditación del correcto funcionamiento del sistema propuesto, la

No es ya tan evidente lo que puede hacer el legislador autonómico. Y es precisamente en este ámbito, en el que nos vamos a detener ahora de forma específica.

El debate en este momento va encaminado a dilucidar si las Comunidades Autónomas tienen o no capacidad para implantar esta modalidad de votación en las leyes autonómicas respectivas, es decir, en las leyes relativas a las elecciones a sus Asambleas Parlamentarias. GALVEZ MUÑOZ (2011:60)<sup>211</sup>

Frente al cuestionamiento planteado, debemos remitirnos a la LOREG qué, de la forma en que lo afirma el mismo GALVEZ MUÑOZ (2011:61), es la norma que en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado, establece qué preceptos del régimen electoral general se tienen que aplicar también a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y así lo ha indicado con toda claridad el Tribunal Constitucional en su Sentencia 154/1988, de 21 de julio, al «reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional»<sup>212</sup>.

---

confusión que podría provocar en los electores la concurrencia en la misma Mesa de urnas manifiestamente diferentes, son factores que unidos a la ausencia de un marco normativo suficiente de regulación, impiden a esta Junta informar favorablemente a la inmediata implantación de la indicada propuesta». Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 58). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>211</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>212</sup> Vid. fundamento jurídico tercero de la Sentencia 151/1988. Antes, en el mismo fundamento jurídico se dice: «La Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia

Así las cosas, La LOREG se ocupa de esta cuestión en el número 2 de su disposición adicional primera, que ordena la aplicación a las elecciones autonómicas de numerosos artículos de su Título I, que es el relativo a las disposiciones comunes a las diversas elecciones por sufragio universal directo. Como ya lo habíamos dicho, esto obedece al carácter básico, fundamental si se quiere, de las circunstancias generales que rodean este tipo de certamen electoral (Nacional), y que son comunes a los otros tipos de certámenes, lo que demanda una regulación uniforme.

De manera concreta, GALVEZ MUÑOZ (2011:61)<sup>213</sup> nos indica que los únicos artículos que tienen incidencia en materia de votación y escrutinio son los que se indican a continuación: Los artículos 70.1 y 70.3, que ordenan, respectivamente, que las Juntas Electorales competentes aprueben «el modelo oficial de papeletas

---

en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1 de la Norma fundamental. Dichas normas se encuentran actualmente contenidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), como expresamente se declara en su preámbulo.... En efecto, en el título I de la LOREG, bajo el epígrafe "Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo", se contiene la regulación tanto del derecho de sufragio activo y pasivo como de aquellas materias que, a juicio del legislador, "son contenido primario del régimen electoral", entre las que se encuentran algunos aspectos del procedimiento electoral. De aquí que la Disposición adicional primera, dos, de la LOREG, establezca que una serie de artículos de dicho Título en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas convocadas por éstas... Es manifiesto, pues, que el legislador orgánico, al adoptar determinadas disposiciones de la LOREG, ha pretendido ejercer la competencia que, en el ámbito electoral, se deriva del artículo 149.1.1 de la Constitución, en relación con el artículo 23 de la misma». Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 58). Pamplona, España: Thompson Reuters.

<sup>213</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

correspondientes a la circunscripción» y que verifiquen que «las papeletas y sobres de votación confeccionados por los grupos políticos que concurren a las elecciones se ajustan al modelo oficial»; los artículos 72 a 75, que regulan el «voto por correspondencia»; el artículo 85, sobre el modo de acreditación del derecho de sufragio por parte de los electores ante la Mesa Electoral; el artículo 86.1, que proclama el carácter secreto del voto; el artículo 87.2, que ordena al Gobierno regular un procedimiento de voto accesible para los ciegos; los artículos 90 a 94, que establecen el régimen de conservación del orden público y de garantía de la libertad de los electores en el colegio electoral; el artículo 95.3, que fija el orden de escrutinio de las papeletas electorales en el caso de coincidencia de varias elecciones; y el artículo 96, que define el voto blanco y nulo. Vemos entonces como la LOREG regula de manera general y prevalente estos aspectos, sin embargo omite cualquier tipo de regulación en cuanto a la posibilidad de implementación del voto mediante máquinas electrónicas y/o voto por correo electrónico.

Es precisamente por esto último que GALVEZ MUÑOZ (2011:61)<sup>214</sup> manifiesta que *“Las Comunidades Autónomas pueden, por tanto, si ése es su deseo, regular esta forma de emisión del voto en sus respectivas leyes electorales. Si no lo hacen, no es, pues, porque no puedan, sino porque no lo han querido así”*.

La excepción a esta situación, es la legislación electoral Vasca, que, de acuerdo a lo aseverado por GALVEZ MUÑOZ (2011:61), hasta el momento la regulación que contiene sobre el voto electrónico no ha

---

<sup>214</sup> GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters



tenido aplicación alguna, hallándose, además, hoy día, inmersa en un proceso de evaluación y revisión por parte de los poderes públicos vascos<sup>215</sup>.

En el estadio investigativo en el que nos encontramos en este momento en el desarrollo de la presente tesis, es importante citar los avances doctrinales elaborados por Juan Emilio Suñé Llinas frente al voto electrónico en España, así:

### **“El voto electrónico en España.**

#### **- A nivel nacional.**

*La primera vez que se ha llevado a cabo una prueba de voto electrónico en España, ha sido en las Elecciones Generales de 2004, con 300 electores de tres Mesas situadas en las poblaciones de Zamora, Toro (Zamora) y Pol (Lugo). La tecnología fue suministrada por Indra. Los electores, una vez realizada la votación por el sistema tradicional, tenían acceso a un ordenador, donde visualizaban en pantalla papeletas de distintas candidaturas, pudiendo seleccionar la deseada.*

---

<sup>215</sup> Sobre la experiencia vasca, muy interesante, *vid.*, entre otros, Gálvez Muñoz, Luis A.: «Reflexiones sobre el voto electrónico en las elecciones autonómicas», en Gálvez Muñoz (dir.) Luis A.: *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 196-198; y los trabajos de Fernández Riveira, Rosa M<sup>a</sup>: «El voto electrónico: el caso vasco», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001, págs. 199-236; y «El incierto potencial derivado de la conjunción derecho de voto y nuevas tecnologías. El nuevo proyecto de ley de voto electrónico en Euskadi», en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005 (ejemplar dedicado a Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías), págs. 345-369. Citado en: Galvez Muñoz, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 59). Pamplona, España: Thompson Reuters

*En el año 2005, a colación del referéndum sobre la Constitución Europea, se hicieron pruebas, sin validez legal alguna, de voto remoto a través de Internet, en un municipio de cada una de las 52 provincias de España que, como parece lo razonable, se hacía a través de certificados digitales, si bien resulta sorprendente que no se hiciera específicamente a través del DNIe, que en 2005 ya estaba en sus primeras fases de implantación. Fue una experiencia de la que prácticamente no se informó a los ciudadanos, lo que explica la baja participación en la misma de sólo el 0,54% de los censados.*

### **-Comunidades Autónomas.**

*-País Vasco: Es la primera Comunidad Autónoma que ha regulado el voto electrónico, en concreto en la Ley 15/1998, de 19 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. Se ha producido, sin embargo, una situación curiosa, toda vez que la única Ley española reguladora del voto electrónico, o al menos los preceptos legales al efecto de la referida Ley, nunca se han llegado a aplicar, puesto que antes de implementarla se desarrolló un nuevo sistema para la Comunidad Autónoma del País Vasco -distinto del legal- que no tiene cabida en la normativa vigente. Dicho sistema se denomina Demotek.*

*Al parecer, la razón de todo ello es que la Ley 15/1998 separaba el voto electrónico -que era presencial- del voto tradicional y se impuso la idea de que se necesitaba un sistema más integrado que el previsto legalmente, haciéndolo a la vez más amigable y sencillo para el votante.*

*En la práctica, pues, la previsión legal no sirvió para nada y se desarrolló otro sistema, el referido Demotek, que a tenor de la*

*información obrante en la página web del Gobierno Vasco, tampoco ha servido para mucho, pues no se le ha dado trascendencia normativa y, en consecuencia, tampoco ha sido utilizado en ninguna de las elecciones al Parlamento Vasco.*

*El sistema Demotek, en el marco del Programa Intek del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, fue desarrollado conjuntamente por empresas, la Red de Centros Tecnológicos y la propia Universidad del País Vasco. Tiene un planteamiento de votación muy parecido al tradicional, para ser fácilmente asimilable por los electores, pero a partir de su carácter electrónico, agiliza el recuento de las papeletas, así como la transmisión y comunicación de los resultados electorales.*

*Demotek está basado en una papeleta apta para el recuento electrónico, que se cierra sobre si misma y se inserta en una urna idéntica a las tradicionales, dotada de una tapa especial para esta forma de recuento. Dicha tapa tiene un procedimiento de verificación de la legibilidad de la papeleta, previo a la inserción de la misma en la urna electrónica. De esta forma, el recuento es instantáneo; pero al figurar también en la papeleta los datos de la votación tradicional, es posible proceder a un recuento manual.*

*El sistema Demotek apenas ha pasado de las demostraciones en múltiples encuentros y simposios. Su utilización práctica se ha ceñido a procesos electorales de la Universidad del País Vasco y a una experiencia piloto en las Elecciones Autonómicas de Cataluña, del año 2003.*

*- **Cataluña:** Hubo una primera experiencia piloto en el año 1995, en dos Colegios Electorales, uno de Barcelona y otro de la localidad gerundense de Anglés. La experiencia se hizo con el sistema de*

tarjeta de banda magnética. En la misma participaron voluntariamente 851 votantes. En las Elecciones Autonómicas de 2003 se llevó a cabo una experiencia más amplia, en la que se experimentó con tres sistemas distintos: Uno de ellos era Demotek, del País Vasco, y otro de pantalla táctil implementado por Indra. Para electores catalanes residentes en el extranjero, se hicieron pruebas con el voto por Internet.

- **Galicia:** Hubo una experiencia en dos Mesas de Santiago de Compostela, en las Elecciones al Parlamento de Galicia de 1997. Con dos sistemas distintos de tarjeta con banda magnética. En las Elecciones autonómicas de 2005 las pruebas se hicieron con el sistema de pantalla táctil de Indra, con el que incluso se ensayó la votación remota, desde la Casa de Galicia de Montevideo (Uruguay).

- **Andalucía:** Estas tecnologías se han llevado a la práctica en colaboración conjunta entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Jun. Ello se hizo, por vez primera en las Elecciones Generales/Autonómicas de 2004, precisamente con un sistema de voto por Internet, mediante firma electrónica, desarrollado por Indra.

- **Comunidad Valenciana:** En las Elecciones Autonómicas de 1999 se realizó una prueba en Villena (Alicante) con el sistema de tarjeta de banda magnética.

- **Baleares:** En las Elecciones Autonómicas de 2003, se llevó a cabo una prueba, mediante el sistema de pantalla táctil.”(SUÑE CANO, J. E., 2014)<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Citado en SUÑE CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

#### **4.2.2. El sistema electoral en los Estados Unidos y las diferentes tecnologías de votación**

Para analizar el modelo Norte Americano, me apoyaré en los estudios de GONZALEZ DE LA GARZA, L. M. (2008)<sup>217</sup>, quien en principio nos proporciona la siguiente introducción: *“Desde las cuestionadas y polémicas elecciones Presidenciales de 2000 y como resultado del Acta HAVA (Help America Vote Act), las jurisdicciones del 63% de la nación han cambiado sus sistemas de voto tradicional (fundamentalmente máquinas de voto mecánicas por máquinas de voto basadas en la informática), suponiendo, en tal sentido, el cambio más grande e importante producido en la historia electoral de los Estados Unidos”*. GONZALEZ DE LA GARZA, L. M. (2008).

##### **4.2.2.1. Diferentes tecnologías de votación en Estados Unidos**

De acuerdo con este autor, el 56% de los condados, con el 48,9% del voto registrado, pueden usar, actualmente, escáneres de tipo óptico para la emisión del voto, lo que supone, aproximadamente, 84 millones de votantes, y a su vez, el 36% de los condados, con el 38,4% del voto registrado, pueden usar también el sistema DRE (Registro electrónico directo), lo que supone, aproximadamente, 66 millones de votantes, lo que a todas luces representa un importante avance en el posicionamiento del voto electrónico en un País que, sin embargo, y tenía la tradición del ejercicio este derecho por medio de dispositivos tecnológicos, que si bien no eran de la modernidad

---

<sup>217</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

propia de estos tiempos, resultaban ser, sin lugar a dudas, la utilización de la tecnología para sufragar.

Sin embargo, no hay aún una cobertura del 100% de dispositivos de voto electrónico en el régimen electoral norteamericano, presentándose un mayor índice de atraso en las zonas alejadas de los grandes centros poblados. Así lo demuestra GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008)<sup>218</sup> cuando señala que no obstante, de los esfuerzos por reemplazar las máquinas de palanca y las tarjetas perforadas en las elecciones de 2006, todavía 12 millones de votantes registrados, que residen en pequeños condados, siguen usando tal tipo de máquinas mecánicas de votación. Por tipo de equipamiento, para el voto en las elecciones de noviembre de 2006<sup>219</sup>, tenemos:

- Tarjetas perforadas: 13 condados, porcentaje del total: 0,42%, votantes registrados: 414.027, porcentaje del total de votantes: 0,24%.
- Máquinas de palanca mecánica: 62 condados, porcentaje del total: 1,99%, votantes registrados: 11.627.385, porcentaje del total de votantes: 6,83%.
- Sistemas de contabilidad manual: 57 condados, porcentaje del total: 1,83%, votantes registrados: 330.912, porcentaje del total de votantes: 0,19%.
- Sistemas basados en escáner óptico de papeletas (OS): 1.752 condados, porcentaje del total: 56,19%, votantes registrados: 84.026.447, porcentaje del total de votantes: 48,94%.

---

<sup>218</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

<sup>219</sup> Número de condados: 3.118, votantes registrados: 171.699.290. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

- Sistemas de voto electrónico (DRE's): 1.142 condados, porcentaje del total: 36,63%, votantes registrados: 65.959.464, porcentaje del total de votantes: 38,42%.
- Diversos tipos de sistemas: 92 condados, porcentaje del total: 2,95%, votantes registrados: 9.341.055, porcentaje del total de votantes: 5,44%.

El anterior estudio nos devela que los dos sistemas más extendidos en el sistema electoral Norteamericano, son los siguientes:

- Los sistemas o máquinas de escaneo óptico (OS), entre las que se encuentran, con una mayor implantación: la Diebold AccuVote-OS en 380 condados y 21.909 unidades instaladas en sus correspondientes recintos electorales, con un voto registrado de 19.644.839 votantes; la Model 100 (OS), implantada en 314 condados y 13.701 unidades instaladas en sus correspondientes recintos electorales, con un voto registrado de: 14.524.149 votantes; y la Optech IIIP, implantada en 193 condados y 6.728 unidades instaladas en sus recintos electorales y con un voto registrado de: 7.057.765 votos. Estas serían, tan sólo, algunas de las más implantadas. Recordemos que las máquinas de voto de escáner óptico (OS) ascienden a 91.729 unidades, para un total de votantes registrados de 84.026.447. Otros tipos de máquinas de escáner óptico son, entre otras: AIS optical Sean; Ballot Now; eScan; Model 650(OS); Optech; Optech Eagle; Optech IV, etc.
- Los sistemas de voto electrónico DRE's, entre los que se encuentran, con una mayor implantación: la máquina Diebold AccuVote TS, implantada en 360 condados y 16.454 máquinas instaladas en sus correspondientes recintos

electorales, con un voto registrado de 16.337.754 votantes; la iVotronic, implantada en 152 condados y 10.174 máquinas instaladas, con un voto registrado de 9.843.710 votantes; y la Shouptronic 1242, implantada en 103 condados y 2.608 máquinas instaladas, con un voto registrado de 2.254.851 votantes. Como en la tecnología anteriormente considerada, hemos recogido los sistemas y subtipos más representativos. Recordamos aquí, también, que las máquinas de voto electrónico DRE's ascienden a 69.382 máquinas instaladas, con un total del voto registrado de 65.959.464 votantes. Otros modelos difundidos de ésta tecnología son: AccuVote Tsx; AVC Advantage; eSlate; Infinity; iVotronic; Micro Vote DRE voting system; MV-464; Winvote, etc. GONZALEZ DE LA GARZA, L. M. (2008)<sup>220</sup>.

Frente a los avances norteamericanos, también se ha pronunciado Juan Emilio Suñé Cano, en el siguiente sentido:

*“En los Estados Unidos de Norteamérica, existe una dilatada tradición en cuanto al uso de máquinas de votación. De hecho ya en 1982 se desarrolló una cabina automática, la Myers Automatic Booth, lo que dio lugar a un desarrollo de este tipo de sistemas, hasta el punto de que en 1960 más de la mitad de los sufragios se emitían a través de los mismos. En el cambio de milenio, el uso de las papeletas de votación era ya prácticamente anecdótico. Bien es cierto que por la estructura federal de la Unión, el uso de métodos automáticos se lleva a cabo con las tecnologías más diversas, desde máquinas de palanca hasta tarjetas perforadas, lectores ópticos, o registro electrónico directo, normalmente por pantalla*

---

<sup>220</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).



táctil. Además la legislación vigente obliga a que todos los colegios electorales dispongan de máquinas habilitadas para el voto de personas con discapacidad. A partir del año 2000 se han hecho pruebas de voto por Internet; pero el sistema sólo se ha implementado para militares destinados fuera del país en las elecciones presidenciales de 2008, astronautas, o para los ciudadanos del Estado de Florida, residentes en Reino Unido, Alemania y Japón. Cuestión distinta es lo que ha sucedido en las elecciones primarias de los grandes partidos, en las que ya se ha normalizado el voto por Internet de los electores residentes fuera de los Estados Unidos.

En resumen, el voto automático y singularmente por procedimientos electrónicos es el sistema habitual en EE.UU. y esto no cambia por el hecho de que hayan existido diversas investigaciones, que han puesto de manifiesto algunos fallos de seguridad en el mismo. Llamo la atención sobre este extremo, porque en demasiados países se han detectado lagunas de seguridad, lo que es especialmente negativo, porque induce a la desconfianza sobre el voto electrónico y si las cosas se hacen bien, técnicamente eso no debiera suceder, más allá de la mera anécdota.

Hay que afirmar rotundamente que el voto electrónico -incluido el que se lleva a cabo a través de Internet- no tiene por qué ser menos confiable que el que se lleva a cabo por los procedimientos tradicionales. Todo lo contrario. Los sistemas informáticos pueden ser mucho más seguros que los sistemas tradicionales, cuyas deficiencias de seguridad y hasta de confidencialidad son sobradamente conocidas; pero los nuevos sistemas tienen en su contra que los seres humanos tendemos a temer aquello que no conocemos, precisamente por la inseguridad que nos genera.

*Esta situación tan característicamente humana del temor y desconfianza hacia lo que no se conoce, tiene dos agravantes singularmente importantes. Uno de ellos es la presencia de un número no pequeño de tratadistas, que sin tener una formación adecuada -particularmente en las tecnologías de la información y las comunicaciones- dogmatizan hacia lo que ellos -precisamente por desconocimiento del medio tecnológico- consideran una incompatibilidad entre el voto electrónico y los fundamentos conceptuales del sufragio, cuando no con la propia democracia. El segundo agravante es que en el voto electrónico no podemos permitirnos agujeros de seguridad y no sólo por la trascendencia de la materia, sino también para no dar argumentos empíricos a tanta crítica infundada.”(SUÑE CANO, J. E., 2014.)<sup>221</sup>*

#### **4.2.2.1.1. Vulnerabilidad de los sistemas**

A pesar de la amplísima implementación de estas dos tecnologías encaminadas a propiciar el voto electrónico, alcanzando casi el 88% de las mesas de votación instaladas, en el primer caso, por número de máquinas instaladas, alcanza el 50.04% del total de las instaladas y el 37,85% las segundas<sup>222</sup>, y tomando en consideración que uno de los principales objetivos del voto electrónico como mecanismo para el ejercicio del sufragio es conseguir un incremento de la participación ciudadana en los procesos democráticos por la vía de facilitar el ejercicio material del voto, el estudio de GONZALEZ DE LA GARZA, L. M. (2008)<sup>223</sup> arroja un resultado que llama la atención, pues anuncia

---

<sup>221</sup> SUÑE CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

<sup>222</sup> Los datos provienen de «Election Data Services», 29-09-2006, 1400 I Street, NW Suite, 400, Washington D.C. [www.electiondataservices.com](http://www.electiondataservices.com). Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

<sup>223</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

que desde que se implantó esta tecnología con respecto al año 2004, es que el registro de voto de votantes, en los 56 Estados de la Unión, descendió en un 2,52%. Es decir, en el año 2004 el número de votantes registrados era de 175.883.792 votantes y, en el mes de noviembre de 2006, el voto registrado global ha sido de 171.554.924, exactamente un descenso porcentual, entre los años 2004-2006, del 2,52%. Datos que oscilan entre 19,57% del Distrito de Columbia al 12,06% de Idaho y al 15,47% de New Hampshire, con poblaciones que no superan los 720.000 habitantes. En los Estados grandes, California con 15.668.439 votantes, el descenso fue de 6,24%, Florida con 10.429.566 votantes, el efecto fue positivo, con un incremento del 1,23%, Illinois, con 7.263.969 votantes, experimentó un descenso de 3,24%, Michigan, con 7.113.246 votantes, sufrió un descenso muy moderado del 0,71%, Nueva York, con 677.385 votantes, sufrió también un descenso discreto del 1,80%, Ohio, con 7.682.621 votantes, experimentó un descenso del 3,66%, Pennsylvania, con 8.073.337 votantes, experimentó también un descenso del 3,63%, y Texas, con 12.722.671 votantes, también experimentó un descenso del 2,95%. GONZALEZ DE LA GARZA, L. M. (2008)<sup>224</sup>.

Estas cifras son sumamente llamativas, por lo que nos obligan a reflexionar sobre la efectividad de la implementación de los sistemas de voto electrónico frente a su finalidad, pues parece haber un retroceso en la participación democrática. Sin embargo, el estudio, inicialmente, parece dale una importancia menor al manifestar que *“Estos datos muestran, tan sólo, un retroceso en el registro de voto en el período 2004-2006, si bien coincide, en buena medida, con la implantación de las principales tecnologías de voto electrónico presencial consideradas”*.

---

<sup>224</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

Sin embargo, profundizaremos en este aspecto con el objeto de hallar razones a lo que parece un contrasentido finalístico presentado por la realidad fáctica.

Retomando la introducción del informe BRENNAN, citado por GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:465)<sup>225</sup> *«desde su introducción por la ley federal de ayuda al votante americano (HAVA) en octubre de 2002, nuestra nación ha estado envuelta en un debate sobre el sentido de reemplazar nuestras existentes máquinas de voto, por nuevos sistemas que prometen un menor número de votos ambiguos (como sucedió en las elecciones de Florida del año 2000) y también ser menos vulnerables a ataques o a mal o defectuoso funcionamiento de las máquinas. La búsqueda de proporcionar a los Americanos máquinas de voto que de un modo correcto seleccionen y protejan aquellas elecciones —de los votantes añadimos nosotros— en la fase de recuento se ha revelado mucho más difícil de lo que nadie esperaba. En 2002 muchos vieron en el voto electrónico una panacea: una alternativa a las tarjetas perforadas y a las máquinas de palanca que permitiesen un más preciso registro y almacenamiento de los votos y proporcionase una mayor y mejor accesibilidad de los votantes con discapacidad. Pero en el año 2004 las vulnerabilidades de los sistemas electrónicos a ataques o a mal funcionamiento, produjo un movimiento nacional para el retomo a los sistemas basados en papeletas electorales»*<sup>226</sup>.

---

<sup>225</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

<sup>226</sup> L. NORDEN (dir.), *«The Machinery of Democracy: Voting systems security, Accessibility, Usability, and Cost»*, The Brennan Center for Justice At NYU School of Law —Voting Technology Assessment Project— (Voting Rights & Elections Series), 2006, pág. 1. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

Ahora, lo que en principio se presentó como un sistema que estimulaba la participación ciudadana en el ejercicio democrático ya que facilitaba materialmente el ejercicio del derecho al sufragio brindando herramientas tecnológicas y mayor seguridad en cuanto a la incertidumbre de manipulación producto del almacenamiento, disposición y manejo de las tarjetas electorales, resultó contrariamente alejando a los electores debido a la nueva forma de desconfianza que genera la vulnerabilidad del sistema ante ataques informáticos y el mal funcionamiento.

Es importante observar cómo en el Estado tecnológicamente más avanzado en el campo del voto electrónico, han surgido con fuerza los movimientos que señala el informe Brennan, que consideran el retomo o la vuelta a las técnicas de voto presencial y manual, basadas en el uso de papeletas ordinarias.

Tal vez una de las razones por las cuales se presentan faltas de congruencia entre finalidad y resultado en la implementación de nuevos modelos, en especial en este aspecto electoral, es descrita claramente en el estudio BRENNAN, el cual las atribuye a *“la escasa cantidad o escasez de estudios empíricos sobre los sistemas de voto electrónico en las áreas de la seguridad, la accesibilidad, la usabilidad y el costo”*. Circunstancia que conduce a que las autoridades adopten decisiones de compra de máquinas y establezcan normas jurídicas y procedimientos que no tienen una adecuada correlación con las metas que realmente se desean.

Pero, además de evidenciar la causa, BRENNAN en su estudio se aproxima en el origen de esta, al manifestar: *“Pensamos que esto se*

*debe —al menos en parte— a que, como veremos más adelante, la tecnología empleada en el diseño de estos sistemas de voto es «toda ella propietaria», es decir, pertenece a los titulares legítimos de los derechos de propiedad industrial (hardware) e intelectual (software) de sus creadores. Lo que levanta un «velo de secreto» sobre el modo exacto en el que las funciones de cada máquina de voto operan en todas y cada de sus dimensiones funcionales. Ese secreto limita, indudablemente, la realización de estudios empíricos en profundidad y testeos rigurosos, amplios y «públicos», ya que las patentes sobre las máquinas y las limitaciones legales de la ingeniería inversa sobre las aplicaciones software (aún en los supuestos permitidos en relación con la interoperabilidad) restringen la apertura a la que deberían estar sujetas estas tecnologías críticas para su intervención en los procesos electorales públicos»<sup>227</sup>.*

Esta situación de inviolabilidad del secreto industrial, que protege los derechos de propiedad intelectual de las empresas diseñadoras y productoras de las máquinas que permiten el voto electrónico, impone serias limitaciones a los Estados al momento de vigilar, controlar y auditar los procesos electorales, y ubica a las empresas en posiciones extremadamente dominantes con relación al manejo de la información.

Ahora, conviene preguntarse, ¿qué medida podría adoptarse tendiente a superar esta situación?

Algunos sectores han propuesto la implementación de lo que se ha denominado “tecnologías no propietarias (como las propuestas por la iniciativa OSS, «Open Source Software») que admitan el máximo

---

<sup>227</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

control y escrutinio público. Tal circunstancia — como ya hemos expuesto en otras secciones del trabajo— constituye, en efecto, una limitación muy seria a la consideración del voto electrónico como alternativa a la publicidad absoluta que requiere —siempre y en todo caso— el proceso de sufragio, en todas sus fases, y que limita de base una transición tecnológica que pasaría, sin solución de continuidad, de una técnica no secreta y absolutamente abierta al control público, a otra secreta, o en algunos casos parcialmente secreta, y privada, lo que pensamos es inadmisibile.

Por otra parte, también nos recuerda este importante estudio que «no existe todavía ningún procedimiento o sistema de voto perfecto». Algunos sistemas pueden ser más asequibles que otros, pero menos accesibles para discapacitados, algunos sistemas pueden hacer los sistemas más sencillos de usar, pero menos seguros. Comunidades a lo largo de todo el país pueden decidir qué es más importante para ellos: ¿cuánto deben pagar por la seguridad, usabilidad y accesibilidad de los sistemas? ¿Accesibilidad por costo?»<sup>228</sup> Son preguntas que no han sido debidamente planteadas ni contestadas. Es decir, ¿sería legítimo sacrificar niveles o grados de seguridad a criterios como la sencillez de uso o manejo? ¿Sería posible o deseable menor seguridad a cambio de bajos costos del equipamiento informático imprescindible? O ¿accesibilidad por costes? En efecto, creemos que se puede apreciar el peligro que se oculta tras una escasamente meditada sustitución de técnicas y estrategias de votación, máxime si se descentraliza la autoridad legislativa (con su diseño técnico aparejado), para la elaboración de los parámetros de un nuevo sistema de voto. No se debe descartar —todo lo contrario se ha de

---

<sup>228</sup> El origen de las máquinas V/VPT fue el diseño de J. A. Gray, U.S. Patente, 620.767, el 7 de marzo de 1899. El primer estado que requirió legalmente su uso fue Nevada, en diciembre de 2003. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

presumir—, que la neutralidad del sufragio, la igualdad, el secreto y la integridad del voto correrían serio peligro de desaparecer si no se adoptan medidas apropiadas a la magnitud del problema que consideramos.

#### **4.2.3. El voto electrónico y por internet en la República de Estonia**

- **MODELO ESTONIO: PREVENIR LA COMPRAVENTA Y LA COACCIÓN EN EL SUFRAGIO ELECTORAL REMOTO**

Disponemos en el marco del derecho comparado, de algunas relaciones normativas como la Estonia que diseñó un sistema de voto electrónico remoto. Las normas fundamentales<sup>229</sup> en las que se reconoce ésta modulación del derecho al voto son, fundamentalmente: la «Local Government Council Election Act», de 27 de marzo de 2002, en cuyo número 50<sup>230</sup> se establecen las

---

<sup>229</sup> Normas fundamentales sobre el voto electrónico remoto: 1) *Riigikogu Election Act*, 12.06.2002 (RT I 2K2, 57, 355) y (RT I 2006, 30, 231), arts. 44 Electronic voting y 48 Counting of electronic voting; 2) *Local Government Council Election Act*, 27 March 2002 (RT I 2002, 220), art. 43 Electronic voting; 3) *President of the Republic Election Act*, 10 April 1996 (RT I 1996, 30, 595); 4) *Referendum Act*, 13 March 2002 (RT I 2002, 30, 176), art. 44 Electronic voting; 5) *European Parliament Election Act*, 18 December 2002 (RT I 2003, 4, 22). Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L (pp. 43).

<sup>230</sup> El momento de la votación y el voto propiamente dicho se consignan en los números 44 y 50, respectivamente del capítulo 7.º de la «Local Government Council Election Act», de 27 de marzo de 2002. En lo que se refiere al período temporal ordinario de apertura de los colegios electorales, estos abrirán a las 9 horas a.m. y cerrarán a las 8 horas p.m. la jornada final de voto presencial. En relación con el denominado «voto en avance», éste debe efectuarse desde el decimotercer día (13) al noveno día (9) anteriores al día de la votación presencial final, a divisiones de voto designadas por el comité electoral nacional (obsérvese que se trata de un conjunto limitado de localizaciones físicas de voto en avance y no en todos los colegios como se verá seguidamente). Las instalaciones de voto deberán permanecer abiertas desde las 12 horas de la mañana hasta las 8 horas de la noche. Del sexto al cuarto



condiciones de su ejercicio; y en la «Riiskogu Election Act», de 12 de junio de 2002, que reconoce igualmente tal modo de ejercicio del derecho de sufragio, en su número 44 para el voto electrónico y en el número 53 para el voto electrónico desde el exterior del Estado Estonio. No ha sido, no obstante, pacífica la modificación y enmienda de la LGCEA, que llevó a cabo el legislativo Estonio el 12 de mayo de 2005. Enmienda de adición al número 50 que añade un nuevo apartado, el 6), que permite al votante que haga uso de la técnica del voto electrónico remoto cambiar su voto electrónico remoto las veces que lo desee, durante las fases temporales legalmente establecidas para la recepción del voto electrónico previas a la fecha señalada para el voto presencial definitivo. Esta circunstancia condujo al Presidente de la República, Amold Rüütel, mediante la resolución n.º 847, de 25 de mayo de 2005, a rechazar la promulgación de la enmienda de modificación, ya que a su juicio entraba en conflicto con la primera parte del artículo 156 de la Constitución de Estonia<sup>231</sup> debido al con-

---

día, anteriores al día de la elección final presencial, en todas las divisiones de voto —también por medios electrónico— podrá practicarse el voto en ambos formatos. El sufragio podrá realizarse entre las 12 horas de la mañana y las 8 horas de la noche. Los votos que se presenten utilizando la tecnología electrónica podrán presentarse durante las 24 horas de los días, sexto al cuarto anteriores al día del sufragio presencial. El número 50 de la LGCEA regula el voto electrónico. Así, señala el artículo 1 «en los días previstos por el número 44 de éste Acta, los votantes deberán disponer de un certificado firmado digitalmente para poder votar electrónicamente en la página Web del comité nacional electoral. En ese momento él o la votante deberán ejercer su derecho al voto. 2) El votante deberá identificarse él o ella mediante su firma digital. 3) Tras la identificación del votante, la lista consolidada de candidatos de distrito electoral de la residencia del votante deberá ser mostrada a éste en la página Web.

El votante deberá indicar en la página Web el candidato correspondiente al distrito electoral de su residencia por el que él o ella decidan votar debiendo confirmar posteriormente su elección. 5) El votante deberá recibir información de que su voto ha sido registrado, notificación que deberá presentarse en la página Web donde se ha realizado la votación». Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 43).

<sup>231</sup> Artículo 156: «The representative body of a local government in the council which shall be elected in free elections for a three years. The elections shall be general, uniform and direct. Voting shall be secret [...]» Constitución de Estonia, Capítulo XIV, Gobierno local. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 43).

flicto existente entre el principio de uniformidad de las elecciones locales, constitucionalmente establecido, y la ventaja que se otorgaría al votante que ejercita su derecho al voto mediante la técnica del voto telemático o remoto por Internet.

En efecto, dará la oportunidad a éste de cambiar el sentido de su voto, cuantas veces lo desee -no existe a priori un límite del número de cambios realizables-; tan sólo se fija un límite temporal. Puede apreciarse tal sistema, como una opción que puede alterar la uniformidad del voto —aunque el concepto de «uniformidad» no es ambiguo—. La legislación Estona tan sólo reconoce el último acto de votación electrónica como el definitivamente válido. El legislador estimó que esa parecía ser la única medida —al margen de la que consideramos seguidamente— que podría permitir afrontar el problema de la compra-venta del voto y de la coacción simultáneamente. Se supone que, en el caso de la compra-venta, la medida haría difícil el control por parte del comprador del voto, dado que al poder el votante (vendedor) cambiar permanentemente el sentido del mismo, el comprador no podría garantizar esa transacción. En relación con la coacción, una fuerza o amenaza temporalmente puntual podría obligar a un votante a votar de acuerdo con un específico sentido del voto, pero una vez concluida la coacción intimidatoria un nuevo voto anularía al que rae fruto de la coacción y perdería sentido esa forma de coacción. Hay también que señalar que existe el denominado «principio de la supremacía del voto presencial» <sup>232</sup>, es decir, que una vez concluidos los periodos

---

<sup>232</sup> Establecido en el número 4. del artículo 53, de la *Local Government Councils Election Act*, introducido mediante la enmienda sobre el voto electrónico que también modificó el artículo 50, añadiéndole un nuevo número 61, mediante el que se reconocía la posibilidad de votos múltiples para evitar el fraude, como ya hemos comentado anteriormente, que entró en vigor el 18 de septiembre de 2005. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 45).

destinados al voto electrónico remoto, cronológicamente anteriores a la jornada electoral presencial, si en ésta el votante ejerce nuevamente su derecho al voto en formato presencial se anula el voto electrónico remoto registrado con arreglo a los plazos y condiciones legalmente establecidas. Tenemos, pues, *un voto reversible*, cuya última manifestación presencial será la que definitivamente sea contabilizada. La opinión de la Cámara de revisión constitucional, en su sentencia n.º 3-4-1-13-05, de 1 de Septiembre de 2005, fue que la adición del apartado 6) al número 50 no era inconstitucional, al considerar el máximo intérprete de la Constitución Estona, que *«la uniformidad que establece el artículo 56 de la Constitución de Estonia no es incompatible con las medidas destinadas a evitar la compra-venta y la coacción del voto electrónico, en un entorno inseguro como es Internet»*. Así, observamos una primera concreción del modo en que un Estado ha afrontado el problema práctico de la compra-venta y de la coacción que, evidentemente, son tan sólo dos manifestaciones importantes de los retos a los que debe enfrentarse el voto electrónico. No existen, por el momento, datos que determinen si tales medidas han prevenido o evitado adecuada y eficazmente la compra-venta del voto, así como la coacción.

Ahora bien, en el área de la compra-venta del voto, sería sencillo instalar por parte del comprador del voto y en el ordenador doméstico del vendedor —con su aquiescencia— sencillas aplicaciones que ejerciesen un control altamente eficaz de las transmisiones o comunicaciones efectuadas por el votante legítimo <sup>233</sup>, lo que

---

<sup>233</sup> La instalación de un «snifer» que controle el flujo de comunicaciones y, en particular, con las administraciones electorales permitiría saber con absoluta precisión si el comprador respeta el acuerdo de compra-venta. Si lo respeta, se recibe la gratificación por parte del vendedor estipulada. En los supuestos en los que no se respeta, los órganos de control lo indican y no se efectúa remuneración alguna. En tanto que los ordenadores particulares académicos) no sean objeto de formas específicas de auditoría, es materialmente imposible determinar si éste tipo de programas hubieran sido instalados. Citado en: González de la Garza, L. M.

arruinaría las medidas de cambio de voto como estrategia adecuada para evitar la compra-venta. Si bien, la preocupación del legislador **Estonio** ya nos previene de dos nuevas e importantes amenazas que acompañan y acompañarán a ésta modalidad de voto, de muy difícil control, pese a las buenas intenciones de instaurar medidas como las sucintamente examinadas y que exponemos con mayor detalle en otras sección. Puede considerarse también, por ejemplo, el modo en que un ataque internacional puede colapsar completamente la red de comunicaciones Internet impidiendo, prácticamente cualquier actividad — entre ellas el voto electrónico remoto— durante un período extenso de 10 días, que fue lo que sucedió precisamente en Estonia<sup>234</sup> al recibir éste país uno de los ataques más intensos de los que se tiene noticia de perturbación extranjera de sus redes de comunicaciones electrónicas.

Frente al modelo implementado en el Estado de Estonia, también se pronucnió el Doctor Suñé Cano, en el siguiente sentido:

*“A mi entender y lo voy a decir claramente, el voto electrónico que no se lleva a cabo por Internet -o en general desde el lugar que el ciudadano libremente elija, a través del uso de las posibilidades seguras que ofrecen las redes globales de telecomunicaciones- no es más que una mera operación para facilitar el escrutinio, que no está a la altura de las posibilidades que ofrece la sociedad de la información. Es añadir ventajas operativas a la votación tradicional; pero sin obtener todas las ventajas operativas que la*

---

(2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 45).

<sup>234</sup> Puede verse el comentario al artículo 26 final, de la Recomendación del Comité de Ministros sobre el voto electrónico, de 30 de septiembre de 2004, en éste trabajo. Citado en: González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 46).

*tecnología permite y ello con plena seguridad jurídica, a condición que el sistema esté adecuadamente organizado, a cuyo efecto, la Recomendación del Consejo de Europa se puede considerar exhaustiva.*

*Esto es, precisamente, lo que quiero destacar de Estonia. Se trata de un país que, al igual que otros con una Historia reciente mucho menos problemática, como Finlandia, han asumido el desafío de ser punta de lanza en la sociedad de la información y del conocimiento. Eso significa apostar decididamente por una educación de calidad y -en lo que aquí interesa- por situar en lo posible toda la dinámica social, en el núcleo de la sociedad de la información. No es muy difícil vaticinar que una decisión estratégica de este calibre tiene los réditos asegurados. Y se trata de una decisión estratégica que, en gran medida, pasa por el E-Government.*

*En Estonia todo arranca de un Plan de 2001, en el que los ciudadanos se registrarían como votantes-e, a fin de tener firma digital incorporada al correspondiente DNI electrónico, que les permitiera proceder de forma segura al voto por Internet, desde el lugar que tuvieran a bien. La prueba de fuego, se llevó a cabo en las Elecciones Legislativas al Parlamento de Estonia de 2007, donde casi un millón de ciudadanos/as votaron por Internet, con la particularidad de que se estableció que la votación por este procedimiento, se produciría con anterioridad al día de las elecciones. Es de suponer que ello se planteó así para evitar la duplicidad de voto, por si algunos de los votantes mediante Internet acudieran además a votar presencialmente a su censo electoral. Votando antes electrónicamente, las listas electorales tradicionales estarían actualizadas.*

*Realmente no tiene ningún sentido proceder de esta manera. Puesto que al estar el censo procesado electrónicamente, no sería excesivamente complejo conseguir que los datos de votación se actualizasen on line en tiempo real, de forma que el ciudadano/a que hubiera votado por cualquier procedimiento, quedase automáticamente inhabilitado para votar por otro. Es tan sencillo, que resulta sorprendente complicar las cosas hasta el punto de que el voto de Internet exija una fecha previa de votación. Proceder de la manera que se hizo en estonia, lo único genera es una desconfianza innecesaria en la votación electrónica en general y en el voto por Internet en particular. Hay soluciones tecnológicas sobradas, para que el voto por Internet no haya de forzar, en ningún supuesto, excepciones al sistema electoral habitual.*

*En cualquier caso, hay que aplaudir a Estonia por haber introducido sistemas de votación por Internet sin complejos, pues si las cosas se organizan adecuadamente, no hay ninguna razón para desconfiar del sistema. Todo lo contrario. Nos hallamos ante un procedimiento de votación más seguro incluso que el tradicional, que tiene además el valor añadido de facilitar la participación ciudadana, sobre todo de los emigrantes y de aquellas personas que no quieren o pueden desplazarse al Colegio Electoral. De hecho, en las Elecciones al Parlamento Europeo de 2009, Estonia fue pionera en el voto electrónico y específicamente en el voto por Internet. Asimismo se constató un importante incremento de la participación electoral.*

*Además de la votación por Internet, a través del DNIe, Estonia ha introducido recientemente la votación por medio del teléfono móvil,*

*pues es posible almacenar un certificado digital en la tarjeta SIM del mismo.”(SUÑÉ CANO, J. E. 2014)<sup>235</sup>*

#### **4.2.4. El Voto Electrónico en México**

##### **4.2.4.1. Aspectos Generales**

La implantación geográfica del voto electrónico a nivel mundial, arroja datos a primera vista sorprendentes, ya que, aun siendo un producto tecnológicamente muy sofisticado, hallamos significativas experiencias en países habitualmente situados en la categoría de emergentes o en desarrollo. Venezuela, Brasil, India, Kazajstán y también México responden, por ejemplo, a este patrón.

Así pues, la primera tarea en tales casos consiste en hallar los motivos por los que estos países han apostado por este tipo de innovaciones electorales. Idéntico ejercicio debe hacerse lógicamente en los países desarrollados, pero las conclusiones diferirán seguramente en uno y otro caso.

En el primero, plantea el autor que en los países en vía de desarrollo *“el voto electrónico suele contemplarse como un mecanismo de legitimación político-electoral enfatizando sus efectos positivos sobre el caciquismo local<sup>236</sup>, sus beneficios en casos de analfabetismo<sup>237</sup> y el*

---

<sup>235</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

<sup>236</sup> La automatización inherente a todo procedimiento electrónico encierra muchas incógnitas, pero también es cierto que evita las tácticas caciquiles más habituales. La documentación en papel puede fácilmente extraviarse, suplantarse o manipularse y tales fenómenos pueden darse con relativa impunidad en ciertos distritos electorales donde, aun existiendo formalmente diversas fuerzas políticas y un Estado de Derecho, la dinámica política real está al albur de ciertas élites dirigentes. El voto electrónico, en cambio, impide (o al menos dificulta) algunos de los habituales fraudes electorales ya que estos dispositivos requieren un grado de especialización mucho mayor para poder ser alterados de forma impune. Citado en:

*empleo simbólico de fórmulas democráticas hipermodernas”<sup>238</sup>, mientas que en los países desarrollados, “la posibilidad de ofrecer resultados ciertos en un lapso corto de tiempo puede aparecer como una prioridad estratégica en contextos de gran polarización electoral<sup>239</sup>.”*

Para corroborar, veremos el caso de México, en el que según BARRAT *“debe tomarse en consideración la evolución experimentada en el terreno electoral desde la segunda mitad de los ochenta. La progresiva emergencia de una sólida oposición (PRD, PAN) al partido gobernante*

---

Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>237</sup> Brasil constituye un buen ejemplo ya que su urna electrónica está concebida en realidad como un aparato telefónico. Los electores no deben leer las candidaturas para elegir la deseada, sino que solamente deben reconocer la foto de su candidato preferido y teclear la combinación numérica correspondiente. Tal diseño fue específicamente concebido para superar los problemas tradicionales que ocasionaba la elevada tasa de analfabetismo en este país. Citado en: Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>238</sup> A mi entender esta tercera explicación también está presente en algunos de los países que han impulsado recientemente experiencias de voto electrónico y enlaza de hecho con dinámicas que podemos detectar igualmente en otros ámbitos de la administración pública. En este sentido, sorprende que ciertos países implanten determinadas figuras normativas cuando están solo al inicio de un proceso de consolidación democrática tanto institucional como sobre todo social. Una de las razones que puede explicarlo radica en que las autoridades necesitan presentarse ante sus propios ciudadanos como unos adalides de las últimas innovaciones democráticas ya que así esperan afianzar, aunque de forma seguramente un tanto infantil, su legitimidad. Citado en: Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>239</sup> RODOLFO ROMERO y JULIO TÉLLEZ afirman incluso que «los programas de resultados electorales preliminares se han agotado para cubrir las demandas y expectativas de los actores políticos y la ciudadanía, lo cual indujo en su momento al Instituto Electoral del Estado de México a explorar el terreno del voto electrónico» (ROMERO FLORES, RODOLFO/TÉLLEZ VALDÉS, JULIO, *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*, México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pg. 188). Citado en: Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 104). Pamplona, España: Thompson Reuters



*(PRI) forzó una transformación radical de la logística electoral. México dedicó a este ámbito ingentes recursos económicos y humanos con el fin de generar suficiente credibilidad ciudadana en la pulcritud de los comicios. La renovación del censo, la denominada ciudadanización del proceso o la consolidación de una compleja administración electoral permitieron, entre otras medidas, avanzar hacia una mayor consistencia y pluralidad democráticas<sup>240</sup>.* Lo que a la postre, casi como una consecuencia lógica, conllevó a la adopción del voto electrónico; como ya lo habíamos dicho, con la aspiración de legitimar el proceso democrático, aunado esto a una consolidada organización electoral y una importante destinación de recursos del erario para su cabal funcionamiento.

Tras varios años de la primera experiencia de voto electrónico vinculante en México, y la implementación del mismo en varios Estados, ya se pueden establecer unas primeras conclusiones. BARRAT propone las siguientes: *“México ha alcanzado esta etapa evolutiva apostando por un modelo de votación electrónica que debe considerarse positivo. Su implantación paulatina, la introducción de testigos de voto, el protagonismo de las propias autoridades electorales en el desarrollo de los dispositivos o la existencia simultánea de*

---

<sup>240</sup> Aunque resulta complicado fijar un momento fundacional de este proceso, nadie puede negar que las presidenciales de 1988 marcaron el inicio de un camino de transformaciones institucionales que, en cierta medida, llega incluso hasta hoy en día. La presidencia de CARLOS SALINAS DE GORTARI solo pudo consolidarse gracias a pactos *-concertaciones-* con otras formaciones políticas que allanaron el camino para que las siguientes contiendas electorales pudieran desarrollarse en un marco jurídico- político más equitativo. Tras años de exitosas reformas, las elecciones de 2006 supusieron una prueba de esfuerzo de gran intensidad que, en cierta medida, aun hoy en día se está procesando por los diferentes actores involucrados. Citado en: Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 104). Pamplona, España: Thompson Reuters

*diversas iniciativas constituyen elementos que han coadyuvado a una utilización inicial exitosa.”*<sup>241</sup>

Aunque, si de hacer un balance se trata, también es momento para reflexionar sobre algunos aspectos que son susceptibles de mejorar, por ejemplo, *“Persisten, en todo caso, otros factores inquietantes que deberían ser tomados debidamente en cuenta. El más importante consiste en la escasa o nula atención que los organismos electorales han concedido a las medidas de transparencia o supervisión de los mecanismos electrónicos de votación. Aunque cabe destacar ciertos avances desde sus primeros usos, la realidad actual dista mucho de un escenario que pudiera considerarse óptimo. Llama la atención, por ejemplo, el contraste entre la admisión de comprobantes en papel y su reducido y/o deficiente protagonismo posterior durante los escrutinios. También debe destacarse la ausencia de procedimientos sólidos de certificación de las plataformas de votación.”* (BARRAT i. E., 2011:104)<sup>242</sup>

El reto es no permitir el retroceso, sino por el contrario, lograr la consolidación del voto electrónico como sistema de votación profundamente inserto en el imaginario social. En palabras de BARRAT, *“su consolidación ya no depende tanto de la excelencia técnica de las propias aplicaciones, sino de lograr un entorno normativo y social que permita tanto su implantación serena como la generación de suficiente credibilidad entre la ciudadanía.”*

---

<sup>241</sup> Citado en: Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 104). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>242</sup> BARRAT I ESTEVE, J. (2011). El voto electrónico en México : Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thompson Reuters

#### 4.2.4.2. Conclusiones

Cinco años después de la primera aplicación vinculante del voto electrónico en México durante unas elecciones generales, esta tecnología ocupa hoy en día un lugar prioritario en la estrategia de los organismos electorales mexicanos. Tras Coahuila, el Distrito Federal y Jalisco han impulsado ya experiencias vinculantes y, a nivel federal, el propio *Instituto Federal Electoral* dispone de un prototipo y sus estudios internos consideran factible ensayar estos mecanismos en las próximas presidenciales de 2012. El resto de entidades siguen con atención estos acontecimientos y algunas de ellas disponen ya de programas bastante avanzados como Campeche o Chihuahua. (BARRAT i. E., 2011:105)<sup>243</sup>

México ha alcanzado esta etapa evolutiva apostando por un modelo de votación electrónica que debe considerarse positivo. Su implantación paulatina, la introducción de testigos de voto, el protagonismo de las propias autoridades electorales en el desarrollo de los dispositivos o la existencia simultánea de diversas iniciativas constituyen elementos que han coadyuvado a una utilización inicial exitosa.

Persisten, en todo caso, otros factores inquietantes que deberían ser tomados debidamente en cuenta. El más importante consiste en la escasa o nula atención que los organismos electorales han concedido a las medidas de transparencia o supervisión de los mecanismos electrónicos de votación. Aunque cabe destacar ciertos avances desde sus primeros usos, la realidad actual dista mucho de un escenario

---

<sup>243</sup> BARRAT I ESTEVE, J. (2011). El voto electrónico en México : Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thonsom Reuters

que pudiera considerarse óptimo. Llama la atención, por ejemplo, el contraste entre la admisión de comprobantes en papel y su reducido y/o deficiente protagonismo posterior durante los escrutinios. También debe destacarse la ausencia de procedimientos sólidos de certificación de las plataformas de votación. (BARRAT i. E., 2011:106)<sup>244</sup>

Los próximos años serán decisivos para determinar la viabilidad real de estas innovaciones electorales. Más allá de los tanteos llevados a cabo hasta la fecha, su consolidación ya no depende tanto de la excelencia técnica de las propias aplicaciones, sino de lograr un entorno normativo y social que permita tanto su implantación serena como la generación de suficiente credibilidad entre la ciudadanía. (BARRAT i. E., 2011:106)<sup>245</sup>

#### **4.2.5. El Caso Alemán**

Según la Ley electoral federal Alemana, son los artículos 12 a 15 los que se destinan a regular el derecho de voto y las condiciones de elegibilidad.

La ley cuyas siglas en alemán son BWahlG, en su artículo 14, establece por mandato legal, que sólo podrá votar quien esté inscrito en una lista de electores o tenga un certificado electoral. En el primer supuesto, solo se podrá ejercer el derecho de sufragio en el colegio electoral en cuya lista de electores figure su nombre. En el segundo,

---

<sup>244</sup> BARRAT I ESTEVE, J. (2011). El voto electrónico en México : Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thonsom Reuters

<sup>245</sup> Barrat I Esteve, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 104). Pamplona, España: Thompsom Reuters

el votante poseedor de un certificado electoral puede votar en el distrito electoral donde se le ha librado el certificado. Este votante acudirá a cualquier colegio electoral de ese distrito o bien podrá votar por correo. Riveira, R.M.F. (2011:167)<sup>246</sup>

El citado autor pone de presente cómo el texto legislativo hace una precisión importante, en cuanto a que el ciudadano sólo podrá votar una única vez y sólo podrá hacerlo de manera «personal» lo cual resulta, a efectos de cualquier reflexión sobre potenciales implementaciones tecnológicas, muy decisivo. RIVEIRA, R.M.F. (2011:167)

#### **4.2.5.1. Ejercicio del derecho al Sufragio en Alemania**

RIVEIRA, R.M.F. (2011:167)<sup>247</sup>, en su obra ¿Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?, se refiere expresamente al Capítulo quinto de la *Bundeswahlgesetz*, como es conocida la Ley Federal Electoral Alemana, refiriéndose al acto electoral, del cual ha surgido la siguiente consideración frente al sufragio:

*“El «acto electoral» es público. La mesa electoral podrá expulsar del local a personas que perturben o amenacen el orden y la tranquilidad necesaria para el desarrollo de la jornada electoral. La forma en que se desarrolla este derecho fundamental resulta*

---

<sup>246</sup> RIVEIRA, R.M.F.(2011).¿ Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?. En J, Barrat I Steve.,R. M. F. Riveira. Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.( pp. 160). Pamplona, España: Thonsom Reuters)

<sup>247</sup> RIVEIRA, R.M.F.(2011).¿ Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?. En J, Barrat I Steve.,R. M. F. Riveira. Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.( pp. 160). Pamplona, España: Thonsom Reuters).

*determinante; no en vano, el sufragio es y ha sido desde sus orígenes, herramienta de expresión de la voluntad popular. El Reino Unido, cuna del parlamentarismo, foro por excelencia de toma de decisiones y por ello, de celebración de votaciones acuña máximas a lo largo de su historia que avalan esta idea de relevancia del voto: «... counting heads not breaking, ballots, not bullets, Procedure replace forcé...»<sup>248</sup>*

#### **4.2.5.1.1. Votación con aparatos en el Sistema electoral alemán.**

La legislación electoral alemana contempla dentro de su redacción la utilización de máquinas o aparatos dentro de los procesos electorales, así el artículo 35 de la Ley electoral federal alemana lleva por título «votación con aparatos» («... mit Wahlgeräten»). Lo primero que declara esta ley, es que para facilitar la votación y el recuento de los votos pueden utilizarse aparatos electorales en lugar de papeletas electorales y urnas. RIVEIRA, R.M.F. (2011:168)

Es así como se desprenden del estudio realizado por RIVEIRA, R.M.F. (2011:168) dos premisas importantes que conviene tener presentes en el recorrido de Derecho comparado dentro de la legislación que ha avanzado frente al voto electrónico:

---

<sup>248</sup> La evolución de las sociedades políticas se ha reflejado a lo largo de la historia en las ideas, que han ido cambiando aquéllas y transformándose a sí mismas, y en la realización de esas ideas por medio de decisiones concretas que se han experimentado en el terreno práctico. Entre las ideas y las decisiones, desde las ideas hasta las decisiones, han sido necesarios mecanismos para su expresión. El voto es uno de ellos, y por eso se define como instrumento capaz de expresar ideas y como antesala definitiva de cualquier decisión, en ROSAM' FERNÁNDEZ RIVEIRA, *El voto parlamentario*, n. 152, CEPC, Madrid 2003. Citado en: Riveira, R.M.F.(2011). ¿Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?. En J, Barrat I Steve., R. M. F. Riveira. Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.( pp. 167). Pamplona, España: Thompsom Reuters)

- a. Por un lado, que el legislador alemán introdujo bajo la expresión: «... para facilitar», la posibilidad de utilizar procedimientos alternativos al clásico de papeletas y sobres, esto es, electrónicos. RIVEIRA, R.M.F. (2011:169)
- b. Y, por otro, que se consideraría como algo potencial susceptible de ser utilizado o no. Luego la ley electoral federal parte de que sólo si efectivamente se hace más fácil el proceso electoral de votar y de posterior recuento de tales votos, será conveniente implementar mecanismos de votación electrónica. RIVEIRA, R.M.F. (2011:168)

RIVEIRA, R.M.F. (2011:169) <sup>249</sup> continúa con la descripción del sistema electoral alemán, a través de su texto legislativo, donde el autor en cita se concentra en el apartado segundo del artículo 35, que exige que para que los aparatos utilizados en un proceso de votación sean válidos deben:

- 1) Garantizar el secreto de la votación.
- 2) Su construcción debe estar oficialmente aprobada, tanto para elecciones al Bundestag, como para otro tipo de elecciones.
- 3) La autorización la emite el Ministerio Federal del interior a petición del fabricante.
- 4) Los permisos oficiales deberán emitirse a través de Decretos que no necesitan confirmación del *Bundesrat*
- 5) Podrán ser permisos generales o bien permisos que autorizan el uso de tales máquinas electrónicas para determinados procesos electorales.

---

<sup>249</sup> RIVEIRA, R.M.F.(2011).¿ Es incosteucional el voto electrónico en Alemania?. En J, Barrat I Steve.,R. M. F. Riveira. Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.( pp. 160). Pamplona, España: Thonsom Reuters)

- 6) Cuando el Ministerio Federal del Interior autorice a través de un decreto el uso de determinadas máquinas de votación se detallarán:
  - (a) Las condiciones previas, a modo de exigencias para la construcción de los aparatos electrónicos de votación.
  - (b) Un procedimiento para aprobar oficialmente la construcción de los aparatos electrónicos de votación.
  - (c) Un procedimiento para el examen de un aparato/máquina de votación antes de su empleo.
  - (d) El diseño de una prueba pública de tal aparato/máquina antes de su utilización.
  - (e) El diseño de un procedimiento para otorgar el permiso, para suspenderlo y para derogarlo.
- 7) La regulación de cuantas «particularidades» surgieran derivadas del uso de tal aparato/máquina de votación. Se implicará si fuera necesario al Ministerio Federal de Economía y Tecnología.

#### **4.2.6. Legislacion en otros países**

El maestro SUÑÉ CANO realiza en su obra, tantas veces citada en la presente tesis doctoral, un recorrido por las legislaciones frente al voto electrónico y por internet de los países de la India, Bélgica, Holanda y Filipinas, así:

*“- India: Se empezó a utilizar un sistema de tablero electrónico en algunos Estados, a partir de 1998 y se extendió a todos los estados en 2003. E incluso a partir de 2006 se adaptó el voto electrónico, en muchos Estados, a las personas con discapacidad.*

*- Bélgica: El sistema belga data de 1989 y es prácticamente imprescindible, debido a la complejidad de escrutar los votos en un*



*alambicado sistema electoral de listas abiertas. Se usa un sistema de tarjeta con banda magnética.*

*- Holanda: El nuevo procedimiento de votación se adoptó en 1965 y se utilizaba un sistema de tablero electrónico con pantalla no táctil. En 2006 se detectaron gravísimos fallos de seguridad en el mismo, por lo que las Elecciones Generales de 2010 se realizaron por sistemas tradicionales.*

*- Filipinas: Después de unas pruebas piloto realizadas en 1996, el primer proceso electoral en el que se utilizó el voto electrónico, mediante máquinas de lectura óptica, fue en las Elecciones Generales de 1998, en Mindanao. Destaca el hecho de que a partir de 2007 ya se ha empleado el voto por Internet, para filipinos residentes en el extranjero. En concreto, en 2007, se hizo con treinta mil filipinos registrados en Singapur. En las elecciones legislativas de 2010 se efectuó con un sistema de votación por urna electrónica, que estuvo plagado de fallos, lo que no es extraño en un país como Filipinas, donde el fraude lectoral es una constante, cualquiera que sea el procedimiento”. (SUÑE CANO, J. E., 2014)<sup>250</sup>*

#### **4.3. Reflexiones sobre la elaboración de unas pautas o Protocolo de actuación en el proceso de implementación del Voto Electrónico**

##### **4.3.1. Comentario a la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas legales**

---

<sup>250</sup> SUÑE CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

**operativas para el voto electrónico, del 30 de Septiembre  
de 2004<sup>251</sup> en relación con el Acta HAVA**

El autor GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:247), se ha encargado de realizar los comentarios a la Recomendación del Comité de Ministros, de 30 de septiembre de 2004, en su 898 reunión, en relación con el acta de Ayuda al votante americano para votar (Help American Vote Act), de 29 de octubre de 2002, con comentarios del acta de enmienda «Ballot Integrity Act of 2007», que sobre el voto electrónico establece un conjunto extenso e importante de criterios que deberán configurar un mínimo de requisitos a los que habrían de adaptarse las regulaciones normativas de los Estados miembros en materia de voto electrónico.

El autor en cita ha sido claro cuando señala que esta recomendación tiene un interés notable y un valioso contenido, en el sentido de que estipula una coherente relación de exigencias técnicas y jurídicas que permitirán, previsiblemente en un futuro, una coherencia legislativa en el marco Europeo, muy deseable. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:250)

Los Estados miembros del Consejo de Europa, no experimentan diferencias relevantes frente a los aspectos tecnológicos de su dominio, lo que permite, como lo plantea GONZÁLEZ DE LA GARZA

---

<sup>251</sup> Al margen de la «*Ballot Integrity Act of 2007*» existe, actualmente, otro texto de enmienda del Acta HAVA en el Senado de los EE.UU. denominado «*Voter Confidence and Increased Accessibility Act of 2007*» (H.R. 811), patrocinada por el congresista Rush Holt (D-NJ), cuya introducción en el Senado fue anterior a la «*Ballot Integrity Act of 2007*». Dado que tienen muchos puntos de conexión con la *Ballot Integrity Act of 2007* dedicaremos, fundamentalmente, nuestra atención a ésta sin perjuicio de hacer observaciones puntuales cuando se considere oportuno. Citado en González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 247)

(2008:251), que los criterios de implementación se hagan más sencillos.

Teniendo en cuenta que la tecnología en estos Estados responde a una homogeneidad notable <sup>252</sup> , los sistemas jurídicos pueden presentar (de hecho presentan) peculiaridades legislativas que a juicio del pluricitado autor se deben homogeneizar, con la finalidad de que los procesos telemáticos siguieran pautas jurídicas comunes en el marco Europeo. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:251)

La anterior conclusión planteada por GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:247)<sup>253</sup> llevaría en sus palabras a: *“la creación de una Agencia Europea, dependiente de la Comisión y del Parlamento Europeo, cuyas tareas podrían ser, entre otras, la homologación, investigación y certificación de las técnicas y tecnologías implantadas operativamente en los estados miembros. El circuito técnico debería, probablemente, complementarse con el legislativo y el judicial para el establecimiento y la resolución de los problemas derivados de estas tecnologías —complejas— en el marco jurídico integrado de la Unión Europea.”*

La homogenización tecnológica y de criterios planteada en párrafos anteriores, cuando se hace referencia al modelo que propone

---

<sup>252</sup> De hecho, y como señalamos en otras secciones de este estudio, la seguridad de la informática —fundamentalmente en las áreas de procesamiento de datos, almacenamiento de la información y en las telecomunicaciones entre ordenadores—, avanza decididamente hacia sistemas abiertos y ampliamente extendidos, como los promovidos por grandes consorcios industriales y comerciales como el TCP (Trust Computing Group), que, en vez de avanzar autónomamente y con soluciones industriales no interoperables e incompatibles, ha decidido fijar unas líneas comunes de actuación que fortalecen las medidas de seguridad en entornos, hasta el momento, muy inseguros como Internet. Citado en González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 248)

<sup>253</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008), es necesaria si la estrategia del voto electrónico telemático pretendiese extenderse a las elecciones europeas.

Plantea el autor que éste escenario podría contemplar, igualmente, la gestión técnico-administrativa de otras manifestaciones de participación pública ciudadana como: referéndums, iniciativas legislativas populares, derecho de petición, con relación al Parlamento Europeo, y cualesquiera otras formas de participación telemáticas diversas del voto que, plausiblemente, vayan incorporándose en el marco nacional y supranacional en los diversos estados miembros de la Unión Europea. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:251)

La realidad compleja que reviste la posibilidad de implementación del voto electrónico en los Estados miembros, como lo define GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:253) *“exigirá un esfuerzo continuado de revisión de las tecnologías y una adaptación jurídica también sistemática, conjuntamente con una supervisión estricta tanto por parte de las instituciones públicas como por parte de la sociedad”*.

Europa, no obstante todo lo anterior, llega al voto electrónico con mucho retraso con respecto al Estado que más ha evolucionado en ésta materia: los Estados Unidos. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:252)<sup>254</sup> Por ello, es altamente evidenciable la necesidad que plantea González de la Garza, frente a contrastar y comentar en los artículos que estimamos de mayor relevancia el método legislativo adoptado en el otro continente.

---

<sup>254</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

Las soluciones organizativas que se han previsto en los Estados Unidos y que se contienen, fundamentalmente, en el Acta HAVA 2002, como legislación Federal<sup>255</sup> deben ser objeto de estudio en este momento investigativo.

El Acta federal HAVA fue promulgada en el año 2002; dicha Acta ha sido una norma jurídica pionera que ha dado origen a algunos de los principios que recoge la Recomendación del Consejo de Europa. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:253)

El Acta de integridad del voto es resultado de una intensa preocupación del legislador norteamericano por asegurar las garantías del voto electrónico presencial, en respuesta a los muchos problemas que ha generado la aplicación del Acta HAVA. Debiendo recordar que ni al Acta Hava, ni el Acta de integridad del voto, permiten el uso de Internet como vehículo de conducción del voto electrónico remoto, como señala expresamente la Ballot Integrity Act de 2007 y que veremos en el lugar oportuno. La Recomendación hace referencia, simultáneamente, a dos tipos de voto electrónico. El voto electrónico en máquinas de voto situadas en las áreas correspondientes a las clásicas mesas electorales, lo que la directiva denomina «entornos controlados», y el voto electrónico remoto, «entorno no controlado». La Recomendación no distingue ni delimita cuidadosamente ambas técnicas de voto, por lo que nos corresponde

---

<sup>255</sup> Por razones de espacio, y porque su exégesis tampoco es propia de un trabajo introductorio como este, no contemplaremos la traducción completa, a derecho interno de los 52 estados de la unión, del acta federal HAVA si bien es de interés su puntual estudio por la forma en la que el Acta ha sido trasladada a ese derecho interno (fundamentalmente en el marco de la coordinación en materia electoral). Por lo que sí se hará referencia —cuando proceda— a algunas peculiaridades que estimamos de interés en concretos estados de la Unión: En el anexo incorporamos, no obstante, completa el Acta HAVA para estudios más particularizados. Citado en González de la Garza, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 248)

deslindar ambas tecnologías y especificar a qué tipo de voto hace referencia la Recomendación en cada caso, tarea no sencilla, ya que ambas tecnologías comparten buen número de elementos comunes solapándose. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:254)<sup>256</sup>

En el marco de la exposición de motivos, la Recomendación enumera los siguientes propósitos generales para el uso del voto electrónico. GONZÁLEZ DE LA GARZA (2008:247)

- a. *Hacer posible a los votantes depositar sus votos desde un lugar diferente al de su distrito electoral.*
- b. *Facilitar el depósito del voto por el votante.*
- c. *Facilitar la participación en elecciones y referéndum a todos aquellos que tengan derecho a votar y particularmente a ciudadanos que residan o permanezcan en el extranjero.*
- d. *Ampliar el acceso al proceso de votación a votantes con discapacidad o aquellos que tengan otras dificultades para estar físicamente presentes en el centro electoral y usar los dispositivos disponibles allí.*
- e. *Incrementar la concurrencia de votantes al promover canales adicionales de voto.*
- f. *Ofrecer el voto en concordancia con los nuevos desarrollos en la sociedad y el incremento en el uso de las nuevas*

---

<sup>256</sup> GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).

*tecnologías como medio de comunicación y compromiso cívico en la promoción de la democracia.*

- g. Reducir, con el tiempo, el coste total para las autoridades de la realización de una elección o referéndum.*
- h. Obtener los resultados electorales de manera fiable y rápida.*
- i. Proveer al electorado de un mejor servicio, al ofrecer una variedad de canales de votación.*

Frente a la recomendación del Consejo de Europa sobre Voto electrónico, Juan Emilio Suñé, se ha pronunciado, resumiéndola y analizándola, así:

*“A partir de todo lo anterior, el Consejo de Europa afirma tajantemente en el punto 2.2 de la Recomendación (2004) 11: El voto electrónico ha de respetar todos los principios predicables de las elecciones y los referenda democráticos. El voto electrónico ha de ser tan seguro e inspirar la misma confianza que los sistemas de votación que, utilizados tradicionalmente en las elecciones y referendum democráticos, no conllevaban el uso de medios electrónicos. A partir de ahí establece tres Anexos, de **estándares legales, procedimentales y técnicos.***

#### **Estándares legales.**

*La Recomendación (2004) 11 se refiere, bajo el nombre de estándares legales, a aquellos estándares que permiten cumplir los grandes principios del derecho de sufragio y enumera en relación con tales principios jurídico-políticos:*

#### **- Sufragio universal.**

- El interface ha de ser comprensible y de fácil manejo.*

- *El diseño de los sistemas se hará para facilitar al máximo la votación a las personas con discapacidades.*
- *Prevé que la votación electrónica pueda ser única, a condición de que haya accesibilidad universal, y mientras no sea así, serán sistemas optativos y complementarios de los sistemas de votación tradicionales.*

- **Sufragio igual.**

- *El sistema no debe permitir la duplicidad de voto, ya sea por procedimiento electrónico o por procedimientos distintos. Ello es perfectamente factible si el censo se actualiza on line y en tiempo real, en cuanto a la constancia del dato de la votación.*
- *Por supuesto, en el escrutinio el sistema permitirá la agregación de los votos electrónicos y tradicionales.*

- **Sufragio libre.**

- *Se plantean algunas directrices de sentido común, en el sentido de que no se pueda influenciar el voto. Así por ejemplo, que la información e instrucciones que se den fomenten la votación no precipitada y reflexiva. Asimismo se le deberá indicar cuándo el voto ha sido emitido satisfactoriamente y el proceso de votación ha concluido.*
- *Los votantes deberán poder modificar el sentido de su voto en todo momento anterior a la emisión definitiva del mismo, así como interrumpir el proceso de votación. En ninguno de estos dos supuestos quedarán grabadas esas tentativas de voto, ni ninguna persona podrá tener acceso a las mismas. Por supuesto el voto emitido en ningún caso podrá ser modificado.*
- *El sistema electrónico no permitirá ninguna influencia sobre el votante.*
- *Serán admisibles todas las opciones de voto. Literalmente se añade: Por ejemplo, contemplará la posibilidad del voto en blanco. Y entiendo que mutatis mutandis, lo mismo ha de ser aplicable al voto nulo.*



- **Sufragio secreto.**
  - *Se exige que el sistema garantice el anonimato del voto y que no sea posible reconstruir el vínculo entre el voto emitido y el votante.*
  - *El número de votos en cada urna electrónica no puede ser tan bajo que haga posible reconstruir el vínculo entre el voto y el votante.*
  
- **Transparencia.**
  - *Se trata básicamente de que el elector comprenda el sistema, confíe en el mismo y esté adecuadamente informado.*
  
  - *El elector tendrá la posibilidad de practicar el voto electrónico, antes de la emisión definitiva del mismo.*
  
- **Verificación y control.**
  - *Básicamente se trata de que se pueda verificar el correcto funcionamiento del sistema.*
  - *Ha de ser posible el recuento de votos.*
  - *El sistema de voto electrónico no ha de impedir la repetición total o parcial de la elección.*
  
- **Fiabilidad y seguridad.**
  - *Frente a posibles fraudes o intrusiones no autorizadas.*
  - *El sistema deberá ser inmune a disfunciones, breakdowns o ataques de denegación de servicio.*
  - *Únicamente las personas autorizadas por las autoridades electorales deberán tener acceso a las interioridades del sistema. Se exige asimismo que trabajen en equipos de no menos de dos personas.*
  - *El sistema de voto electrónico preservará la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los votos. En el caso de que los votos se almacenen o transmitan fuera de entornos controlados éstos habrán de ser encriptados.*
  - *Debe estar completamente dissociado el sentido del voto de la persona del votante.*

- **Estándares procedimentales.**

*Los estándares procedimentales afectan a los siguientes elementos del proceso electoral:*

- **Votantes.**

*Se considerará la posibilidad de crear un censo electoral electrónico así como la introducción de un mecanismo que permita la solicitud on line para inscribirse en el censo. Si para la participación en una votación electrónica se requiere que el elector eleve una solicitud al respecto, o que cumpla cualquier otro requisito adicional, se considerará la introducción de un procedimiento electrónico, a ser posible interactivo, para el cumplimiento de dichos requisitos.*

- **Candidaturas.**

*Se contemplará la posibilidad de introducir un sistema on line de presentación de candidaturas.*

- **Emisión del voto.**

- *Dado que las votaciones electrónicas a distancia tienen lugar mientras los colegios electorales están abiertos, se tendrá especial cuidado en lograr que el sistema se diseñe de tal forma, que impida que cualquier elector vote más de una vez.*
- *Todas las opciones de voto deberán aparecer presentadas en igualdad de condiciones, en el dispositivo fue se utilice para la emisión del voto.*
- *La papeleta electrónica por la cual el voto se emite deberá estar exenta de cualquier información relativa a las distintas opciones de voto, que no sea la estrictamente necesaria para poder emitir aquél. El sistema de votación electrónica impedirá que puedan aparecer en el dispositivo de votación mensajes que pudieran influenciar la intención de voto del elector.*
- *Antes de la emisión del voto, cuando se utiliza un sistema de voto electrónico a distancia, se llamará la atención del votante de manera expresa en el sentido de que la elección electrónica o*

*referendum electrónico en el que está a punto de votar de manera electrónica se trata de una elección o referendum real con validez legal. En el caso de que se tratase de una prueba o experiencia piloto de votación electrónica, se informará a los votantes de que no están participando en una elección o referendum con validez y, en el supuesto de que estas pruebas se estén llevando a cabo coincidiendo con la celebración de elecciones reales, al mismo tiempo se les invitará a votar utilizando los sistemas de votación que estén en vigor.*

- *Todo sistema de voto electrónico a distancia **no permitirá que el votante obtenga un comprobante** del contenido del voto emitido.*

- **Resultados.**

- *Hasta que no se proceda al cierre de la urna electrónica, el sistema de votación electrónica no revelará el número de votos emitidos a favor de ninguna de las opciones de voto. Esta información no se hará pública hasta que no finalice el periodo de votación.*
- *En el caso de que se produjera cualquier irregularidad que afectase a la integridad de algunos votos, éstos deberán registrarse haciéndose referencia a su carácter de votos cuya integridad se ha visto vulnerada.*

- **Estándares técnicos.**

**Accesibilidad.**

*Se adoptarán medidas para garantizar el acceso de todos los votantes al software y a los servicios que se utilicen y, en su caso, se proveerá el acceso a sistemas de voto alternativos.*

**Interoperabilidad.**

*Se utilizarán estándares abiertos con el fin de garantizar la interoperabilidad entre los diversos elementos, componentes o servicios técnicos utilizados en un sistema de votación electrónica. Puesto que a día de hoy, el estándar abierto denominado Election Mark-up Language (EML) garantiza dicha interoperabilidad. El*

*lenguaje EML se utilizará siempre que sea posible en las aplicaciones que se utilicen con motivo de la celebración de procesos electorales.*

*Desde mi punto de vista, esta disposición es criticable, por cuanto que el impulso al uso del lenguaje EML siempre que sea posible, al sobrepasar la mera recomendación resulta de muy dudosa compatibilidad con el principio de neutralidad tecnológica, que junto con el de equivalencia funcional son básicos en el ámbito del Derecho de la Informática.*

### **Sistema informático.**

*Se debe hacer público -salvo en materia de protección de datos- el software utilizado. Además se preverán los backups (copias de seguridad), así como procedimientos para revisiones de los equipos y emergencias. También se atenderá a la seguridad física de los equipos y los datos.*

### **Seguridad informática.**

- Se adoptarán medidas para evitar, en cualquier supuesto, la pérdida de los datos.*
- Se protegerá la intimidad de los votantes.*
- Se establecerá un sistema de autenticación de usuarios, con diferentes niveles de accesos.*
- Se garantizará la autenticidad, disponibilidad e integridad de las listas del Censo Electoral y de las candidaturas.*
- Deberá ser verificable que tanto las candidaturas como el registro de votantes, se han presentado o publicado en los plazos establecidos.*
- El sistema habrá de poner a disposición del elector una papeleta oficial auténtica. En el caso del voto electrónico a distancia/no presencial, el elector habrá de ser informado acerca de qué pasos ha de seguir para verificar que se ha establecido una conexión con el servidor oficial y que se halla ante una papeleta oficial auténtica.*

- *Ha de poder verificarse el hecho de que el voto se haya emitido dentro del límite de tiempo permitido.*
- *Se garantizará que el sistema no puede estar sometido a influencias externas que puedan modificar el sentido del voto.*
- *Tras el fin del periodo de votación electrónica, ningún elector estará autorizado para entrar en el sistema de votación electrónica. No obstante lo anterior, se aceptará la entrada de votos electrónicos en la urna electrónica durante el tiempo suficiente tras el fin de ese periodo, con el fin de cubrir el supuesto de que se hubieran producido retrasos en la transmisión de datos a través del canal de recepción de datos electrónicos.*
- *El escrutinio de los votos podrá ser reproducido.*

**- Auditoría.**

- *Se diseñará y pondrá en marcha un sistema de auditoría como parte integrante del sistema de votación electrónica. La auditoría estará presente en los distintos niveles del sistema: lógico, aplicativo y técnico.*
- *Un sistema de auditoría ha de grabar tiempos, eventos y acciones, entre ellos:*
  - a) *toda la información relativa a la votación, incluyéndose aquí el número de electores, el número de votos emitidos, el número de votos nulos, el escrutinio y la repetición de escrutinios.*
  - b) *cualquier ataque infligido al sistema de votación electrónica y a su infraestructura de transmisión de datos.*
  - c) *los fallos del sistema, el mal funcionamiento del mismo y otros eventos que hubieran puesto en peligro el sistema.*
- *El sistema de auditoría permitirá supervisar el proceso electoral y verificar que los resultados y los procedimientos respetan las previsiones legales en vigor.*
- *El sistema de auditoría permitirá el cruce de datos, para comprobar y verificar el correcto funcionamiento del sistema de votación electrónica y la exactitud de los resultados, detectando el fraude*

*electoral y probando que todos los votos escrutados eran auténticos y que todos los votos emitidos fueron contados.*

### **Certificación.**

*Los Estados iniciarán procesos de certificación que permitan a cualquier elemento tecnológico ser puesto a prueba, para lograr el certificado de cumplimiento de los requisitos técnicos descritos en la Recomendación. Se prevén sistemas de reconocimiento mutuo de certificados.” (SUÑE CANO, J. E., 2014)<sup>257</sup>*

#### **4.3.2. Reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento y en la contienda electoral en España.**

Sobre la importancia, problemas o retos que el uso de las nuevas tecnologías, o sus perspectivas de uso en los procesos electorales, GARCIA MAHAMUT, R. (2011:131) se pronunció claramente, planteando que en el ámbito de la contienda y del proceso electoral, dan buena cuenta dos hechos de carácter técnico relevantes, y el autor en cita resume estos hechos así:

- a. Por un lado, que el Consejo de Estado<sup>258</sup>, en el Informe que el Gobierno Español le solicitó (...), haya dedicado un

---

<sup>257</sup> SUÑE CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD.

<sup>258</sup> El 27 de junio de 2008, el Gobierno encomendó al Consejo de Estado la elaboración de un Informe sobre las principales propuestas de reforma del Régimen Electoral General que habían sido objeto de debate político y doctrinal, analizando tanto su ajuste al marco constitucional como su funcionalidad para el conjunto del sistema. Esto es, desde su compatibilidad con la Constitución como desde la eficacia para incrementar la calidad democrática del sistema político y facilitar el ejercicio del derecho de sufragio por los ciudadanos. Citado en: Garcia Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters.

espacio en su Informe a reflexionar sobre la posible implantación del voto electrónico<sup>259</sup>. GARCIA MAHAMUT, R. (2011:131)

- b. Desde la aprobación de la LOREG<sup>260</sup>, (...), son numerosos y muy variados los aspectos del procedimiento electoral que se han visto nítidamente afectados por el vertiginoso desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. GARCIA MAHAMUT, R. (2011:131)

En palabras del autor GARCIA MAHAMUT, R. (2011:132) los grandes ámbitos en el proceso electoral, utilizado este término en sentido amplio, son los que se ven básicamente afectados por el uso de las máquinas electrónicas de votación:

---

<sup>259</sup> *Informe sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pgs. 246 a 266 subcomisión sobre aspectos concretos que se consideren urgentes, podrán dar lugar, *er.* su caso, a las correspondientes iniciativas por parte de los grupos parlamentarios» *boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie D. Núm. 28, *áe* 6 de junio de 2008). Garcia Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 132). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>260</sup> Como de todos es conocido en la actual Legislatura (IX), en el seno de la Comisión Constitucional se creó una Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, que ha tenido por objeto el estudio de las propuestas que sobre el particular formularan los grupos parlamentarios así como la elaboración de un informe de conclusiones que ha sido elevado a la Comisión constitucional para debate y aprobación. Este Informe acaba de ser aprobado y puede consultarse en á *BOCG*. Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 438, de 4 de agosto de 2010. No restante debe recordarse que, tal y como rezaba en la propuesta de creación de la Subcomisión, «Las conclusiones aprobadas, así como los acuerdos alcanzados en la subcomisión sobre aspectos concretos que se consideren urgentes, podrán dar lugar, *en* su caso, a las correspondientes iniciativas por parte de los grupos parlamentarios» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Serie D. Núm. 28, *de* 6 de junio de 2008). Garcia Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 133. Pamplona, España: Thompson Reuters

- a) El que afecta a la mecanización de los procedimientos administrativos durante el proceso electoral<sup>261</sup>, y
- b) El que afecta a los mecanismos de votación electrónica a través de los cuales el elector expresa su opción de voto.

Dentro de las principales reflexiones para el contexto mundial y en particular el español debemos tener en cuenta las consideraciones sobre la democracia electrónica planteadas por el Doctrinante Juan Emilio Suñé Cano, en su tesis doctoral:

*“Por fortuna los tratadistas del Derecho Político más versados hacia las TICs, como los que integran la red de especialistas de Lorenzo Cotino Hueso<sup>262</sup>, tienen otra sensibilidad hacia el voto electrónico -*

---

<sup>261</sup> Modernizar la tecnología de la gestión del proceso debe seguir constituyendo una exigencia en la acción de los poderes públicos al igual, y en la misma proporción, que debe serlo la eficacia y eficiencia presupuestaria aplicada en términos de coste - beneficio a la inversión destinada a cumplir tales exigencias y cubrir dichos objetivos. Reducir el volumen del papel que se genera no sólo en el ámbito del día de la votación en las mesas electorales sino todo lo que afecta a los distintos formularios que se utiliza durante todo el proceso electoral resulta una clara exigencia en el proceder los poderes públicos. Evidentemente ello sólo puede hacerse desde el respeto de las garantías de verificación o cualquier otra que establezca la propia LOREG. En esta línea, por ejemplo, recordemos lo que sucede con la regulación que establece la LOREG en relación con algunos impresos autocopiativos, por ejemplo el de las hojas talonarias de los interventores que están divididas en cuatro partes y cuyo tratamiento informático resulta incompatible con el papel autocopiativo al que hace referencia el art. 78.2 de la LOREG (expedición de credenciales talonarias con papel autocopiativo). Ello fue resuelto a través de la Instrucción de la JEC 2/2007, de 22 de marzo, habilitando a los representantes de candidaturas a someter a las JEZ las cuatro copias a las que hace referencia el artículo citado en documentos individuales idénticos editados mediante sistemas informáticos a efectos de que las juntas verifiquen la concordancia de dichas copias y las sellen adquiriendo así estas idéntico valor que el de las hojas talonarias. García Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 133. Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>262</sup> COTINO HUESO, L. y OTROS (2007): *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014).



*también a distancia- que podríamos denominar opuesta a la de tratadistas clásicos de la materia como Sanz Arcega, o González de la Garza. El grupo del profesor Cotino no sólo acepta -como es razonable- el voto electrónico, sino que aporta interesantes ideas sobre una cuestión más amplia, cual es la democracia electrónica. Y lo que es más, Cotino (2006)<sup>263</sup> tiene un escrito de lo más revelador, en cuyo título queda claro que la democracia electrónica es una cuestión cualitativamente más importante que el mero voto electrónico.*

*Lorenzo Cotino insiste en ideas nucleares para la democracia, que se refuerzan con la democracia electrónica, cuales son las de transparencia y participación<sup>264</sup>. Como acertadamente afirma Cotino: Como en otros ámbitos he insistido, la democracia electrónica, ni empieza ni acaba, afortunadamente, en el voto electrónico, pese a que se suelen identificar una por otro.*

*En el capítulo conclusivo, aporta Cotino, algunas ideas interesantes, de entre las que destacan las que prefiguran la necesidad de una Ley de Transparencia, que con tanto retraso ha comenzado a elaborarse en España:*

---

El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

<sup>263</sup> COTINO HUESO, L. (2006): *El Voto Electrónico o la Casa por el Tejado. La Necesidad de Construir la Democracia y Participación Electrónicas por los Cimientos*. En la obra colectiva coordinada por el propio COTINO, L.: *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

<sup>264</sup> COTINO HUESO, L. (2007): *El Débil Compromiso Normativo por la Transparencia y Participación Electrónicas. Situación Actual y Posibilidades de Futuro*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

También: COTINO HUESO, L. y OTROS (2006): *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*. Granada: Comares. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

*Se pueden regular los tipos de información pública para, a partir de esta tipología, conferir un régimen jurídico diferente a cada tipo de información, lo cual repercute y mucho en la configuración de esta información y su traslación a los medios telemáticos y electrónicos. Así, se puede regular la información como información general (organización y funciones de las administraciones, requisitos de los trámites, solicitudes y procedimientos, etc.) o particular (estado de procedimiento e identificación personal). A partir de ahí, determinar condiciones de acceso, titulares, límites, condiciones de acreditación en la red, etc.*

*También se puede regular y reconocer más allá que de una forma simbólica, sino estableciendo garantías, los derechos “electrónicos” de los ciudadanos: derecho de acceso a los sitios públicos, derecho de participar e influir en los sitios web públicos, derecho a interactuar con los poderes públicos, derecho de ejercer el derecho de petición ante las instituciones públicas, derecho de acceder a los archivos y expedientes electrónicamente, etc., derecho de participar y transmitir mensajes a los órganos participativos de forma electrónica, derecho de uso del correo electrónico y similares, derecho de acceder a las direcciones electrónicas de los representantes políticos, derecho de obtener una respuesta en un plazo determinado, derecho de obtener un acuse de recibo a la solicitud formulada, etc. (...)*

*Otro aspecto cuya regulación y compromiso jurídico tiene un gran potencial es el de la información pública activa. No se trata sólo de la posibilidad de información pasiva (a petición del ciudadano o colectivo, ejerciendo sus posibles derechos de acceso), sino de la emisión activa de información por la institución de que se trate.(...)*

*En el ámbito más concreto de la participación debe detallarse también cómo ejercer los derechos de quejas, sugerencias y petición. En este ámbito, las exigencias de autenticación no deben cerrarse únicamente al caso del DNI electrónico y a la firma digital, sino que en muchos casos los niveles de autenticación pueden ser mucho más ligeros y por tanto, menos limitativos<sup>265</sup>.*

*En la misma obra coordinada por Cotino (2007), Rafael Rubio se plantea la relación entre la tecnología y los nuevos movimientos sociales. Cómo él mismo dice: Hoy podemos decir que Internet es un medio ideal para facilitar la participación política de los ciudadanos, a través de la interacción entre los representantes y sus representados, y de los representados entre sí<sup>266</sup>.*

*Rubio afirma sin ambages que hablar de Internet en el mundo de la política es, ya hoy, hablar del presente. Internet es protagonista de los procesos políticos, tanto como de los específicamente electorales, debido a su universalidad, instantaneidad, gratuidad e interactividad. Pero donde -remarca Rubio- se plantea el carácter revolucionario de Internet, es en su efecto descentralizador de la política, que contribuye a facilitar el fortalecimiento democrático:*

*Este potencial reside fundamentalmente en su capacidad de crear, mantener, gestionar y dirigir redes sociales. Si, como apuntaba Sartori a principios de los años 70 “el sistema democrático acaba*

---

<sup>265</sup> COTINO HUESO, L. (2007): *El Débil Compromiso...* Op. Cit. Págs. 84 y 85. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

<sup>266</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2007): *El Protagonismo de las Nuevas Tecnologías en los Nuevos Movimientos Sociales*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares. También: RUBIO NÚÑEZ, R. (2000): *Internet en la Participación Política*. Revista de Estudios Políticos nº 7/2000. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

*por desplazar la localización del poder político desde su sede institucional -es decir el gobierno y el parlamento- a una sede de hecho, que en definitiva es la dirección de los partidos políticos”. Hoy, como consecuencia directa de la sociedad de la información, la labor de los distintos grupos y los ciudadanos se va haciendo cada vez más necesaria, hasta el punto de reclamar el protagonismo que les corresponde en la vida política, y los partidos no pueden ser ajenos a semejante evolución<sup>267</sup>.*

*En resumen, Internet devuelve el protagonismo a los ciudadanos, incluso frente a los partidos políticos. Por eso, concluye el propio Rubio: Lo decía Jock Gill, jefe de la campaña en Internet del Presidente Clinton, “a través de Internet se genera la comunicación y con ella se produce el milagro de transformar las relaciones de propaganda o de mera información en relaciones políticas permanentes”. Internet hoy se ha convertido en un instrumento indispensable para establecer consensos, aglutinar intereses, y despertar el espíritu comunitario. La revolución está en marcha, sólo hay que unirse a ella.*

*Asimismo destaca en la obra coordinada por el profesor Cotino, la aportación de Francisco Manuel García Acosta<sup>268</sup>, centrada, como la del propio Lorenzo Cotino, en la participación, que por los procedimientos telemáticos puede contribuir a hacer realidad el mandato constitucional del artículo 9.2, que ordena a los poderes públicos, entre otras cosas, facilitar la participación de todos los ciudadanos, en la vida política, económica, cultural y social.*

---

<sup>267</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (2007): *El Protagonismo...* Op. Cit. Pág. 106. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

<sup>268</sup> GARCÍA ACOSTA, F. M. (2007): *Participación y Democracia Electrónicas en el estado Representativo*. En COTINO HUESO, L. y OTROS: *Democracia, Participación y Voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Granada: Comares. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

*Ya para concluir con la cuestión de la Democracia-E, diré que el día 6 de junio de 2012, el diario digital El Confidencial<sup>269</sup>, publicaba una noticia con un título de lo más revelador: Una diputada del PP embarazada será la primera en estrenar el voto telemático. El artículo obviamente se refería al voto electrónico remoto de los Diputados/as del Congreso en España. Se refiere al caso de la diputada del PP gallego Olga Iglesias, en avanzado estado de gestación y que, por razones médicas, no puede desplazarse a Madrid ni en avión ni en otros medios de transporte.*

*Conforme explica la propia Diputada, yo no estoy de baja, que conste, lo que pasa es que no puedo ejercer mi actividad parlamentaria. A partir de la semana 35 las aerolíneas ya no dejan volar a las embarazadas y mi domicilio está a 500 kilómetros de Madrid, lo que hace desaconsejable el viaje tanto en coche como en tren. Como se dice también en la referida noticia de prensa, en relación con el Senado: El voto telemático no se aplicará, sin embargo, a las diputadas que, por ejemplo, quieran aducir razones de conciliación para cuidar de sus hijos pues entiende la Cámara que, en esos casos, sí que pueden acudir al pleno para votar. Un caso así fue reclamado hace unos días por la senadora del PSC Iolanda Pineda, que acudió al pleno de la Cámara Alta con su hijo en brazos para reclamar la incorporación del voto telemático al Senado, en donde todavía no es posible.*

*La información completa sobre la regulación de la materia, por lo que al Congreso de los Diputados se refiere, está en la página web*

---

<sup>269</sup> [www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/](http://www.elconfidencial.com/espana/2012/06/06/una-diputada-del-pp-embarazada-sera-la-primera-en-estrenar-el-voto-telematico-99406/). Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

*de la denominada Cámara Baja<sup>270</sup>, y se reproduce acto seguido, tal como figura en la misma.*

***La Mesa aprueba el procedimiento para el voto telemático en caso de maternidad, paternidad o enfermedad grave. Fecha 21/05/2012***

*La Mesa del Congreso de los Diputados ha aprobado una resolución para el desarrollo del procedimiento de votación telemática previsto para determinadas votaciones en los casos de maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan el desempeño de la función parlamentaria.*

*Este procedimiento, regulado en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados aprobada en julio de 2011, concretamente en el apartado tercero del artículo 79 y el apartado segundo del artículo 82, permite la votación telemática en casos autorizados previamente por la Mesa y en los puntos que no sean susceptibles de modificación ni fragmentación durante el Pleno.*

*Una vez aprobada esta reforma, la Mesa del Congreso de los Diputados ha adoptado las disposiciones y medidas necesarias para la puesta en práctica del procedimiento telemático con verificación personal de votación previsto en la presente reforma reglamentaria.*

*La resolución establece que "el diputado que prevea su ausencia en una sesión plenaria y desee ser autorizado por la Mesa para participar en sus votaciones deberá cursar la solicitud de emisión de voto telemático mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados, en el que deberá exponer y justificar las razones que le impiden el ejercicio de la función parlamentaria. El diputado deberá precisar en este mismo*

---

<sup>270</sup> [www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?\\_piref73\\_7706063\\_73\\_1337373\\_1337373.next\\_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=6523&mostrarvolver=N). Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

*escrito el tiempo en el que prevea que no va a poder ejercer sus funciones parlamentarias con normalidad".*

*La Mesa adoptará un acuerdo motivado autorizando el ejercicio del voto mediante procedimiento telemático con comprobación personal. Este acuerdo precisará los puntos concretos del orden del día del Pleno para los que se autoriza la votación mediante procedimiento telemático, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación durante el debate en Pleno.*

*También se hará constar el momento de inicio y el momento de finalización del tiempo de emisión del voto telemático por el diputado autorizado, que no podrá autorizarse para más tarde de una hora antes a la prevista para el inicio de la votación presencial en el Pleno de la Cámara. En caso de que la ausencia vaya a prolongarse más de una semana, la Presidencia, por delegación de la Mesa, precisará los puntos de cada orden del día del Pleno que cada semana puedan ser votados de acuerdo con este procedimiento, así como los momentos de inicio y de finalización del tiempo de emisión del voto.*

*Para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la intranet del Congreso. La comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado de firma digital será imprescindible para concluir con éxito la votación. Tras ejercer el voto, la Presidencia comprobará telefónicamente con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de éste.*

*Una vez verificados dichos extremos, el voto se trasladará a la Presidencia al inicio de la votación presencial para que pueda anunciar el resultado acumulado de las votaciones. En el supuesto de que se produjera empate, el sentido de la votación emitida telemáticamente se mantendrá para las subsiguientes votaciones del mismo punto, siempre que la repetición de las votaciones realizadas al amparo del artículo 88 del Reglamento se produzca con carácter inmediato.*

*En otro caso, la Presidencia precisará si las subsiguientes votaciones pueden ser objeto de votación no presencial. En las votaciones secretas para la elección de personas, el voto telemáticamente emitido se imprimirá en una papeleta en la que constará el nombre o nombres de los candidatos elegidos, omitiéndose la identificación del diputado autorizado. Dicha papeleta de voto será introducida por la Presidencia en la urna.*

### **Reglamento del Congreso**

*El apartado 3 del artículo 79 del Reglamento del Congreso de los Diputados por el que se determina que "se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma". Asimismo, se añadió un nuevo apartado 2 en el artículo 82 de esta norma, que quedaría redactado del siguiente modo:*

*1. La votación podrá ser:*

- Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.*
- Ordinaria.*
- Pública por llamamiento.*
- Secreta.*

*2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria, y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

*A tal efecto, el diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión,*



*precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.*

*Es muy significativo que lo único que se haya previsto en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sea la emisión automática del voto y no la participación telemática en las deliberaciones, que también es perfectamente factible, desde el punto de vista tecnológico. Sencillamente se trataría de implementar sistemas securizados de telerreunión, que son factibles en cualquier circunstancia, y más todavía en el caso del Congreso de los Diputados, que dispone de una Intranet<sup>271</sup>. De hecho, el voto se emite por procedimientos seguros basados en la firma electrónica, según la información que figura en El Confidencial: Para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la red interna (Intranet) del Congreso. Además, la comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado de firma digital será imprescindible para concluir con éxito la votación.*

*El hecho de que se regule en voto telemático de los Diputados/as y no se articule -ni siquiera se menciona- su participación telemática en las deliberaciones, es de lo más significativo. Como dice la profesora Paula López Zamora (2006)<sup>272</sup>:*

---

<sup>271</sup> MANTECA VALVERDE, V. (2009): *Funcionamiento Electrónico de los Órganos Colegiados*. En la Revista *Actualidad Administrativa* nº 8. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

<sup>272</sup> LÓPEZ ZAMORA, P. (2006): *El Ciberespacio y su Ordenación*. Madrid. Grupo Difusión. Pág. 80. Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). *El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México*. México: Porrúa y ELD

*Aunque se pueda o se quiera considerar que Internet podría dar mejores resultados en este contexto, hasta hace poco los Gobiernos se limitaban a utilizar la red como tablón de anuncios electrónico para publicar su información, sin ningún tipo de intención de motivar la interacción entre ellos y los ciudadanos. En este sentido, y dando un uso tan limitado de Internet, resulta muy difícil que la red cambie drásticamente por medio de la tecnología, la visión negativa y el profundo desencanto político que siente la mayoría de los ciudadanos del mundo.*

*De regreso a la noticia reseñada del periódico El Confidencial, en la misma se sigue diciendo: La Mesa decidirá también el momento de la votación telemática, que se llevará a cabo antes del pleno correspondiente, como muy tarde, una hora antes el inicio de la votación presencial. En otras palabras, ni siquiera se descarta que la Diputada vote antes de que se produzca la deliberación, lo que desde el punto de vista de la democracia es rigurosamente antiestético, sin ni siquiera plantearnos la más grave cuestión de fondo que supone votar sin deliberar; pero eso ya sería materia de otra Tesis Doctoral, lo que denota a las claras que acabo de terminar la presente, por lo que, sin mayores comentarios, procedo a reseñar las conclusiones de la misma.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>273</sup>*

#### **4.3.3. Los ejes básicos sobre los que se sustentó la prueba de votación por internet de ámbito nacional español**

Comúnmente se clasifican diversas modalidades de votación electrónica, entre las cuales se distinguen los sistemas de voto

---

<sup>273</sup> Citado en SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

presencia y voto remoto, sin embargo GARCÍA MAHAMUT R. (2011:133)<sup>274</sup> sostiene que hay *“una sola distinción: la del voto electrónico, entendiendo por tales aquellos instrumentos o sistemas que, utilizados por el elector en el colegio electoral, permiten expresar su opción de voto sin exigir la salida remota del voto emitido, ya sea a través de urnas electrónicas o pantallas táctiles que permitan la impresión del voto, y la del voto remoto por Internet, ya se emita el voto a través de un ordenador en lugar de la votación, ya sea a través de cualquier ordenador fuera del local electoral*<sup>275”</sup>.

Partiendo de la anterior distinción básica, y frente a la realización de una prueba piloto en España, GARCÍA MAHAMUT R. (2011:134)<sup>276</sup> plantea que dicha oportunidad de *“realizar una prueba piloto de voto por Internet constituía una magnífica oportunidad y una buena opción, frente a otros sistemas de votación*

---

<sup>274</sup> GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>275</sup> Recordemos que la Recomendación Rec (2004)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre los estándares Legales, Procedimentales y Técnicos de los sistemas de votación electrónica realiza las siguientes definiciones: «urna electrónica: el medio electrónico por el cual los votos emitidos son guardados en espera del escrutinio»; «votación electrónica: elección electrónica o referéndum electrónico que implica la utilización de medios electrónicos al menos a la hora de la emisión del voto» y «voto electrónico a distancia o no presencial: voto electrónico que se emite utilizando un dispositivo no controlado por la administración electoral». García Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 141). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>276</sup> GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters

*electrónica basados en las denominadas urnas electrónicas, y que también pueden incluir el envío de los resultados de la elección a través de Internet, para seguir avanzando por esta senda en el futuro dada las características del sistema electoral español*". Claramente, si consideramos que los sistemas electrónicos constituidos por máquinas de votación electrónica son diseñados para aplicarse primordialmente en regímenes electorales que requieren de un complejo escrutinio, (como en los sistemas de listas abiertas) y/o como respuesta a los altos índices de analfabetismo, y considerando que en el régimen electoral Español *"predomina el sistema de listas cerradas y con pocos suplentes"*. No cabe duda que, de acuerdo con lo dicho por GARCÍA MAHAMUT R. (2011:134)<sup>277</sup>, *"las líneas de trabajo no pueden dejar de dirigirse a prever -y, en su caso, a introducir- mecanismos que faciliten el ejercicio del derecho de sufragio sobre todo para aquellos colectivos que presentan una especial dificultad a la hora de ejercer su derecho a voto."*

Siendo el principal objetivo de la implementación de los sistemas de votación electrónica más que incentivar la participación, facilitar el escrutinio, o legitimar el propio poder democrático instituido, *"Hacer todo lo posible para facilitar la participación de los ciudadanos y para contribuir a que el proceso electoral resulte más accesible a todos pero especialmente a aquellos colectivos que tienen especial dificultades (personal embarcado -buques de marina mercante y flota pesquera-, españoles residentes en el extranjero y personas con discapacidad) han constituido poderosas razones para probar sistemas de emisión del voto que, siempre que cumplan con los*

---

<sup>277</sup> GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters

*requisitos constitucionales y legales que redunden en las garantías y pureza del sufragio, permitirían remover aquellos obstáculos que hacen que la participación en un proceso electoral no sea efectiva o, incluso, no pueda serlo tal y como ocurre, por ejemplo, bajo algunas de las circunstancias con el personal embarcado tal y como se regula en la actual normativa española.”*

La pregunta ineludible es entonces la siguiente; ¿Puede un sistema de votación a través de internet reemplazar absolutamente el sistema tradicional presencial? A ello responde GARCÍA MAHAMUT R. (2011:134)<sup>278</sup>: *“Desde tal perspectiva, un sistema de votación a través de Internet siempre resultaría un sistema complementario que no sustituiría a la votación tradicional y, por lo tanto, se erigiría en una opción más para ofrecer al ciudadano al objeto de facilitar su ejercicio al derecho de sufragio. Pero sin duda, son numerosos los problemas -que acecha tal virtualidad- que se ciernen sobre la posibilidad de que en un futuro se regule en la LOREG esta forma de expresar el derecho de sufragio”.*

Pero, ¿bajo qué presupuestos deberían considerarse para tal regulación? Según GARCÍA MAHAMUT R. (2011:141) *“su puesta en marcha con vinculación jurídica exige no sólo amparo legal específico<sup>279</sup> como, por lo demás, ya ha reiterado en numerosas*

---

<sup>278</sup> GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>279</sup> Amparo legal, por cierto, que en las elecciones de ámbito nacional no se ha producido a través de la respectiva previsión normativa en la LOREG pero que en el ámbito autonómico haciendo uso de las competencias que tienen las CCAA en función del margen que le otorga la LOREG, los respectivos Estatutos de Autonomía y las respectivas leyes autonómicas relativas a las elecciones de sus respectivas Asambleas Legislativas, sí que se ha previsto normativamente en un concreto ámbito autonómico: en las elecciones al Parlamento Vasco. Eso sí, a

*ocasiones la JEC, sino que tal previsión debe garantizar que tal sistema de votación electrónica respete los principios esenciales de secreto e igualdad de voto así como de pureza y transparencia del procedimiento electoral*<sup>280</sup>.

---

través de un sistema que garantiza la presencia del elector que emite su voto a través de urnas electrónicas. Efectivamente, la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, según la redacción dada por la Ley 15/1998, de 19 de junio, dedica el capítulo X (artículos 132 *Bis* a 132 *Septies*) a regular un procedimiento de votación electrónica presencial, basado en la sustitución de las papeletas y sobres de votación por una tarjeta con banda magnética en la que el elector ha de introducir su decisión electoral a través de un ordenador. Sin embargo, esta norma, que introduce un sistema de voto electrónico que no ha llegado a aplicarse, se encuentra en fase de reforma (Sobre el particular remitimos al trabajo de *Fernández Riveira, R. M.*, «El voto electrónico: el caso vasco», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001, pgs. 205 y ss.). Cuestión distinta debo advertir es la que, a mi juicio, se produciría desde la perspectiva competencial si lo que se pretende a través de regulación autonómica es articular un sistema de voto electrónico no presencial. El art. 4 de la LOREG es claro y meridiano al respecto: «El derecho de sufragio se ejerce personalmente en la Sección en la que el elector se halle inscrito según el censo y en la Mesa electoral que le corresponda, sin perjuicio de las disposiciones sobre el voto por correspondencia y el voto de los interventores». *García Mahamut, R.* (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En *J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira.* (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 141). Pamplona, España: Thompson Reuters

<sup>280</sup> A tales efectos resulta de interés el Acuerdo de la JEC, de 22 de marzo de 2007, en el que se declara: «1.-Que esta Junta siempre ha sido receptiva y se ha mostrado favorable a la incorporación de nuevos medios tecnológicos siempre que se lleve a cabo por los cauces que el ordenamiento jurídico prevé y con pleno respeto de las garantías electorales. 2.-Que conforme a lo dispuesto en el artículo 81.3 de la LOREG -aplicable con carácter supletorio de acuerdo con lo previsto en el Apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda de la LOREG-, al no existir previsión legal en la Ley de la Comunidad de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre las urnas y las papeletas deben ajustarse al modelo oficialmente establecido, que en este momento es el que recoge el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, por el que se establece la regulación complementaria de los procesos electorales, en sus artículos 2 y 4, así como en los Anexos 1 y 3. 3.-Que la cercanía a la convocatoria del proceso electoral, la inexistencia de acreditación del correcto funcionamiento del sistema propuesto, la confusión que podría provocar en los electores la concurrencia en la misma Mesa de urnas manifiestamente diferentes, son factores que unidos a la ausencia de un marco normativo suficiente de regulación, impiden a esta Junta informar favorablemente a la inmediata implantación de la indicada propuesta». *García Mahamut, R.* (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En *J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira.* (Eds), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 141). Pamplona, España: Thompson Reuters

Para GARCÍA MAHAMUT R. (2011:141), el alcance de estos principios es *“Seguridad del sistema, secreto y confidencialidad del voto constituyeron ejes vertebrales sobre los que se articuló la prueba de voto por Internet y en el cumplimiento de tales objetivos, la prueba descansó sobre una idea vertebral: que el sistema utilizado cumpliera los estándares técnicos de seguridad, tanto en lo que afectaba a la fase de identificación como a la de votación y a la de recuento, en un contexto que pudiera permitir extraer conclusiones sobre su extrapolación a elecciones reales, lo que implicaba cubrir una serie de objetivos básicos tales como, seguridad técnica, extensión geográfica y temporal, universalidad y transparencia en el sistema (de forma que el descifrado de los votos y posterior recuento no se realizara en un ámbito restringido sino en uno abierto y público)”*. Y deben propender por *“Garantizar, entre otros, tal y como por otro lado indicó la JEC, la confidencialidad del voto, pero a más, que el votante sólo accedía a la papeleta de su circunscripción; que la información del voto emitido no se alterara; que la asociación entre voto-votante se rompía de forma efectiva; que no se pudiera duplicar el voto o eliminarlo del sistema sin dejar constancia de ello; que permitiera comprobar que todos los votos emitidos habían sido contabilizados; que sólo la Autoridad de Recuento pudiera tener acceso al contenido del voto o que los resultados pudieran ser conocidos por alguna persona antes del cierre de los colegios”*.

Y a modo de conclusión, GARCÍA MAHAMUT R. (2011:142) sentencia que, *“Evidentemente hay una serie de objetivos implícitos al desarrollo de la propia prueba que se encuentran en íntima conexión con los objetivos que acabamos de indicar y otros menos centrales pero igualmente relevantes, tales como el de medir el grado de aceptación y el de facilidad de uso del sistema de votación (utilizado el término en sentido amplio) de los electores que optaron por participar en la prueba. No menos importante resultaba conocer la*

*opinión de los electores sobre la confianza que les ofrecía el sistema e instrumentos de votación*<sup>281</sup>.

#### **4.4. El Voto por Internet**

Según lo afirma Pierre Lévy, en su obra *“Ciberdemocracia, Ensayo sobre filosofía política”*, Editorial UOC, Colección Nuevas Tecnologías y Sociedad<sup>282</sup>, el voto por internet está llamado a incrementar la participación electoral de los indiferentes y a facilitar el voto de los individuos con minusvalías, de quienes viven lejos de los lugares de escrutinio tradicionales o de los que se encuentran de viaje o fuera del país. Y agregó, ya a título personal, que en este último caso, como consecuencia de razones laborales, familiares, o de exilios voluntarios o forzados, como ocurre en muchos países latinoamericanos, africanos y asiáticos, donde situaciones de violencia, de persecución política o religiosa, se han obligado a abandonar su país para asilarse en otro país, donde si bien podrían ejercer su derecho al sufragio, no lo pueden hacer, entre otras, pero quizá la más importante razón, por cuanto se encuentran exiliados irregularmente en dicho país.

Es el caso colombiano, donde si bien se consagró el derecho al voto para los colombianos residentes en el exterior, la participación de este grupo poblacional es mínimo frente a la inmensa cantidad de ciudadanos que residen en el exterior pero que no ejercen su derecho

---

<sup>281</sup> La futura implantación de cualquier procedimiento de votación electrónica con validez legal debe partir de una constatación: que la ciudadanía lo considere seguro y fiable. Los legítimos representantes del pueblo soberano lo son en tanto en cuanto éstos han sido elegidos a través de procedimientos en los que los electores depositan su confianza (no sólo lo que realmente es sino lo que parece ser). Garcia Mahamut, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para Europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 142). Pamplona, España: Thomsom Reuters

<sup>282</sup> LÉVY, P. (2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO



al voto, como lo demuestran las estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente por su status político y su condición de residente irregular, además de las dificultades de desplazamiento a los lugares dispuestos como centros de votación, por el reducido número de éstos y por las distancias de los lugares de residencia de los colombianos.

Advierte el profesor Pierre Lévy <sup>283</sup> que constituye un elemento lógicamente complementario de la renovación global de la democracia, cuyas *ciudades digitales*, el *e-gobierno* y las *ágoras virtuales* vienen a ser sus principales herramientas. El brillo luz del ciberespacio aportará al Estado mayor transparencia y los servicios administrativos pasarán a ser en red. El debate político se llevará a cabo, cada vez en mayor medida, en el seno de unas comunidades virtuales bien informadas y acostumbradas a sondeos electrónicos sobre cualquier tema. La vida urbana y la democracia local se servirán de modo creciente del canal que ofrece Internet. No existirá, por lo tanto, ninguna razón para no votar en red, y elegir así a los representantes de las instancias legislativas, ejecutivas o judiciales del gobierno.

Por otra parte, cabe imaginar que, en la futura federación democrática planetaria, grupos de ciudadanos organizados en comunidades virtuales contarán con la posibilidad de proponer unos referéndums en los que cualquiera podrá participar por medio de Internet. Las nuevas formas de la política y de la comunicación electoral en el ciberespacio supondrán, y desde ya suponen, muchos menos gastos que las campañas que deben recurrir todavía a los

---

<sup>283</sup> LÉVY, P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO

carteles, a los pasacalles, afiches, vallas y mensajes publicitarios radiales, televisivos y los de prensa escrita, lográndose de esta manera que se de a conocer mayor variedad de opiniones.

El municipio de Brest en Francia, realizó algunos experimentos exitosos con el voto electrónico durante el referéndum de septiembre de 2000; lo hicieron desde el año 2002 los Brasileños para todas sus elecciones (y así lo vienen haciendo exitosamente hasta las recientes elecciones presidenciales del 26 de Octubre de 2014 en las que resultó reelegida para un segundo mandato Vilma Rouseff), al igual que los Paraguayos y los Venezolanos, por citar tan sólo algunos ejemplos exitosos de utilización del voto electrónico. En el año 2000, cabe señalar, las elecciones primarias demócratas en Arizona se llevaron a cabo por Internet, lo mismo que algunos procesos exitosos en municipalidades de Europa. Se trató, en el caso de Arizona, las primeras votaciones de la historia política de tal naturaleza y a semejante escala. La principal enseñanza que dicho proceso de escrutinio dejó, fue el alza espectacular de la participación electoral, en particular en lo que se refiere a las minorías desfavorecidas. El mismo año 2000, los electores de Alaska fueron autorizados a votar por Internet, produciéndose también en este caso, un efecto directo sobre la participación, con resultados muy satisfactorios.

Las escuelas californianas realizaron una imitación de las elecciones presidenciales norteamericanas del año 2000, gracias a una simulación por Internet para los alumnos más jóvenes con el fin de sensibilizar a éstos sobre sus deberes electorales y que cobraran familiaridad con las nuevas formas de votación.

#### **4.4.1. La lucha contra la exclusion digital e Internet al servicio del desarrollo**

La lucha contra la exclusión digital (*digital divide*) no se refiere, en palabras de Pierre Lévy<sup>284</sup>, tanto a la “*política social*”, como a la gobernabilidad democrática. Mientras el “*foso digital*” no sea salvado, la idea de una ciberdemocracia no seguirá siendo sino papel mojado. Por el contrario, un 95% de la población conectada permitirá pensar ya en términos de autoorganización, de aprendizaje colectivo, de democracia participativa y de conciencia ciudadana a niveles muy superiores a los de la actualidad (y eso por no hablar del impulso de la conciencia colectiva en lo referente a la economía). EL modelo podría ser el de Corea del Sur, cuya decidida política les ha permitido en pocos años sobrepasar las tasas de conexión de los mayores países europeos.

Algunas medidas de lucha contra la exclusión digital han sido emprendidas con éxito por diversos gobiernos, y pueden resumirse así:

- Implantación de centros de acceso a Internet en los servicios públicos
- Préstamos de interés reducido para el equipamiento público en zonas rurales y barrios desfavorecidos
- Reducción de los precios de los materiales y préstamos de interés reducido para las familias de escasos ingresos
- Campañas públicas para recuperar y distribuir entre los estudiantes pobres y sus familias ordenadores de segunda mano
- Organización de cursos de formación gratuitos sobre navegación en internet impartidos en zonas desfavorecidas
- Incremento de los puntos de acceso a Internet en las escuelas públicas y privadas

---

<sup>284</sup> LÉVY,P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO

- Entrega de una dirección de Internet gratuita a todos los niños en las escuelas, como ocurre en Francia
- Favorecer la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones con el fin de estimular la reducción de tarifas
- No fomentar los sistemas de fijación de tarifas de las empresas de telecomunicaciones que obligan a pagar por tiempo la conexión local.

En general, para esa civilización de la conciencia colectiva dentro del ciberespacio que se plantea, la educación, el desarrollo humano y la lucha contra la miseria pasan a ser no sólo imperativos morales, sino al mismo tiempo pre-requisitos para la competitividad internacional y factores necesarios para el despliegue de la ciberdemocracia.

#### **4.4.1.1. El Gobierno democrático y el mercado**

La libertad de expresión y la facilidad para acceder a la información que ofrece el Internet van por lo demás en una correcta dirección. Tres son los argumentos para cuestionar la oposición entre capitalismo y democracia y la negativa apreciación del papel del ciberespacio en la relación entre la ley del mercado y la ley ciudadana, como lo plantea Pierre Lévy, en su obra *“Ciberdemocracia, Ensayo sobre filosofía política”*, Editorial UOC, Colección Nuevas Tecnologías y Sociedad<sup>285</sup>.

El primero de tales argumentos se basa en el destacado desarrollo de una nueva esfera pública en Internet, y en el correlativo aumento de las posibilidades de información, de la libertad de expresión, del debate ciudadano y de la coordinación autónoma de los movimientos

---

<sup>285</sup> LÉVY, P. (2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO

políticos y sociales. Las ciudades digitales están ayudando al perfeccionamiento de la democracia local. Las ágoras virtuales están renovando las formas de deliberación y de debate político. El e-gobierno convierte a las administraciones públicas en algo más transparente para los ciudadanos. Si las dictaduras sienten tanto temor por Internet es simplemente porque éste aporta un elemento de transparencia, libertad y democracia que las amenaza de manera directa.

Su segundo argumento tiene que ver con la perspectiva de un gobierno democrático planetario para el cual la globalización económica constituiría precisamente su motor. La unificación ecológica, científica, técnica, mediática, comercial y financiera de la tierra se está haciendo hasta tal punto tangible que finalmente acabaremos por instaurar, atendiendo a modelos y plazos todavía de difícil previsión, leyes democráticas mundiales con el fin de regular y de equilibrar unos procesos por sí mismos de carácter planetario. El capitalismo unificado desafía, a causa de su escala mundial, las leyes locales, fragmentarias, diferentes y por lo tanto, parcialmente impotentes de los múltiples Estados-nación surgidos a partir de la civilización de la imprenta. Pero tal desafío está desbrozando el camino para la futura ciudad universal de la civilización digital. El capitalismo informático de carácter globalizador, lejos de oponerse a ello, exige una ley planetaria, una ciberdemocracia altamente participativa ligada al nuevo espacio público de la web.

El tercer argumento consiste en demostrar que los fines cívicos o políticos pueden ejercerse por mediación del mercado, y ello tanto más cuanto que el ciberespacio garantiza la constitución de un mercado progresivamente más transparente dentro del cual cabe elegir entre un abanico de posibilidades cada vez más amplio. Es posible realizar esta capacidad de elección en tres ámbitos

interdependientes: en el del consumo el de la inversión y el del trabajo.

#### **4.4.2. Ventajas y Desventajas del voto por internet**

En relación con el tema, puede consultarse la siguiente página: <http://www.securepoll.com/> Aquí puede encontrarse información sobre las ventajas e inconvenientes que supone el voto por Internet, los informes técnicos sobre las diferentes soluciones, así como el estudio de los problemas planteados por la “*digital divide*”, al igual que los textos oficiales en relación a este tema redactados por los diferentes Estados Norteamericanos y por las comisiones que siguen de cerca el asunto. Cabe traer a colación los resultados que ha arrojado, con ventajas y desventajas, el uso del internet en procesos democráticos:

##### ***“How Would Internet Voting be Different?”***

*When discussions of Internet voting take place, there is a tendency to lump all of the different proposals into the same basket. However, this is not an accurate representation of the variety of ideas that exist. For example, proposals for online voting systems include: voting from home via email; voting from home via a web link to the ballot; and voting from a regional polling center (a traditional polling site) which is equipped with an internet connection. One proposal calls for Internet voting to be accomplished as a virtual imitation of the current absentee voting process. The only difference would be that ballots would be requested and distributed via secure e-mail. The ballot could then be completed by the voter and either printed out, signed and returned through the U.S. Postal Service, or electronically verified and returned to the election office through secure e-mail. The main advantages of this method, versus one using a web site, are that it would be less intimidating for voters with little or no Internet experience and less susceptible to transmission*

bottlenecks during high Internet traffic times. Also, each vote could be handled as an individual transaction through an integrated voter registration system. (Elliott, 1999) Another proposal would utilize Web sites where voters could log in through secure means, verify their identities, and vote on an electronic ballot. This could be accomplished through Internet access from the home, office, library, school or any other point where Internet access is available. Voting could also take place over several days. This method has the advantage of being similar to most other Web transactions. The voter would login, provide an identification key through a secure connection, and vote. The transaction would occur in real-time. The Web site could also provide online help and information for the voter as they complete their ballot. In addition, the ballot could be presented in a variety of languages and the voter could take as much time as needed. This option might also include online voter registration once the technical authentication barriers are removed. (Elliott, 1999) For the more conservative electoral administrator, regional voting centers could use Web technology to modernize traditional polling sites. Voting would be conducted at computer equipped regional voting centers and the Internet would be used as the communications medium. Once poll workers positively identify the voter, the correct electronic ballot could be delivered over the Internet directly to the polling station. A voting terminal would then display the voter's ballot, and the vote would be cast. This method would provide security and convenience for the voter and would make the system much more efficient. The voter could utilize any polling site within his or her immediate geographic area because all ballot styles would be available at any site via the web. However, the voter could not vote at more than one polling location because the entire election would be linked through a central database. This system would successfully disconnect delivery of the ballot from geographic location. Currently, a voter's ballot can only be found at the poll site in his or her neighborhood. The existence of Internet technology makes this model possible by allowing for rapid identification of the voter and rapid return of the appropriate ballot. (Elliott, 1999) Furthermore, voter registration could be made more efficient and integrated into the system, even allowing registration the same day as the election. The next system would

*incorporate many of the innovations of Internet voting, but maintain the security of hard copy registration forms. A few weeks before the election, a voter could visit the designated Web site and print out a form declaring that he would like to vote online. The form would be signed and mailed to the local election authority. The authorities would verify that the signature matches the one on the original registration form at the county courthouse and would also record the digital identity of the computer from which the voter downloaded the form. The voter would then be sent a PIN that would only work from that computer. On Election Day, the voter would log into the election web site using his PIN and mark his choices on a web-based ballot. When finished voting, the ballot would be encrypted so that it can't be read or altered during transmission. Upon arrival at the central computer, a record would be made that the voter had cast his ballot and a separate record would be made of the contents of the ballot. These records would be separated so that elections officials are able to verify who voted without seeing how they voted. Another copy of the data could be burned onto a CD as a backup. (Kantor, 1999)*

*Argument in favor of I-Voting*

- *Participation Advanced research into Internet-based elections is being fueled by a growing interest among public officials and interest groups that are frustrated by ever-dwindling participation numbers at the polls. In 1996, over 100 million people who were eligible to vote did not do so, and in 1998 the turnout rate for the general election in the United States was only 44.9 percent, ranking 138th in a list of 170 Democratic nations. (Kantor, 1999) This same year only 15 percent of people between the ages of 18 and 24 voted. Proponents of Internet voting claim that this Internet savvy age group would show up at the polls in record numbers if they were allowed to vote online. Jim Adler, president of VoteHere.net, said, "If you look at who votes right now, the youth do not vote. They are on the Internet in droves, and it is expected that they will begin to move to voting as the Internet does." (Blitzer, 1999) Proponents argue that the chief value of the traditional voting ritual is to convey the significance of voting to democratic citizens. However, once the ritual becomes a deterrent to the act itself, as it clearly has, it ceases to serve its purpose.*



*With Internet voting, more of us will be able to exercise our right to vote and fulfill our civic responsibilities. We just won't meet in a church basement to do it. The trade-off of higher participation for poorer visuals seems to be one well worth making. (Weisberg, 1999) "Given how low voter turnout is, it is hard to say that the ritual of going and standing in line at the polls is any longer anything that attracts people to voting," said Alan Brinkley, a history professor at Columbia University. "I suppose one could argue that what one would see would be the diminishing of the civic quality of voting, but there are already many ways people can vote without going to the polls." (Kornblut, 1999) Purists, who are worried about the blow the Internet might inflict on civic tradition, should consider the pummeling democracy is taking from a turned-off electorate. Every tool of the communications age should be used to restart this vital engine of democracy. (Citizens in..., 1999)*

- **Convenience** - Perhaps the most compelling argument in favor of Internet voting is the convenience factor. Convenience encourages participation, which should lead to a stronger electorate. In a recent USA Today article, technology columnist Kevin Maney equated traveling to a voting booth in order to participate in an election to being forced to go to the Post Office in order to send e-mail. (Maney, 1999) Steps have already been taken in the electoral process to take the burden off of the voter. For example, the Federal Election Commission is already making it easier for Web surfers to register to vote. By visiting the FEC home page, computer users can download a voter registration form, print it, fill it out and then mail it to the local election official (if they live in one of the 22 states that it agreed to accept the online form). John Surina, the FEC staff director, said that the idea for the online form began after the agency worked with states to design a common registration form for the new "motor voter" law. Officials also realized that an online form could both reduce the states' costs and make it easier for people to register. Before you can vote, you need to have registered, often several weeks before an election. Then you must go to the designated polling site and stand in line to cast your vote. If you're going to be away from home on Election Day, you have to think ahead about getting an absentee ballot. Internet voting

would eliminate these hassles. (Weisberg, 1999) Surina also commented that, " With the growth of political sites of all persuasions on the World Wide Web, no one party stands to gain disproportionately from the online form." The reason that it is still not possible to actually register to vote online is that states require a prospective voter to physically sign his or her registration affidavit. (FEC Offers..., 1996) This may change with the creation of digital signatures or other electronic identity verification systems. In Texas, the Early Voter Program is an example of a program that was put in place to increase convenience in the election process and hopefully improve turnout as well. For early voting, polling booths are set up in shopping malls and other public areas a week before the main election for anyone who wants to cast their ballot early. Oregon has gone even further. It is now using a vote by mail system exclusively. This was implemented because the electorate wanted the convenience of voting from home on their own time. Bringing elections, registration, and initiative petitions to cyberspace by legalizing Internet voting and employing digital certificates will piggyback on the growing ubiquity of the Internet. It will allow people to do something online that they want to do anyway, but have, of late, not been able to do because they are too busy and the traditional process is too inconvenient, not because they are too apathetic. (Strassman, 8/15/1999) Internet voting causes purists to wince at what seems like a blow to the civic tradition of going to the polling place, but online voting is currently being considered as an addition to, not a replacement for, the old-fashioned ballot. It would be a convenience, like a ride to the polls or an absentee ballot, to make voting easier and more widely available. (Citizens in..., 1999) Iowa election officials envisioned having both options available at the precincts so busy people could drop in at any site in their voting district, which would add a convenience format akin to absentee voting. (Kornblut, 1999) Some activists raise the objection that it is wrong to make it easier for people to vote at all, since only by showing a requisite amount of effort can citizens legitimately earn the right to vote. One could argue that the flaw in this argument is that there is no constitutional requirement that a citizen need to endure certain arbitrary hardships to earn the right to vote. A constitutional right is a right precisely because one does not need to do

anything, beyond being a citizen, to earn it. (Strassman, 8/15/1999) Other critics of Internet voting say that the State may be making it easier for some people to vote, but not others. After all, voting from home or work is only possible if one has a computer and an Internet connection. Studies done by the Department of Commerce have shown that these Internet connections do not occur proportionally across racial, gender, or socioeconomic lines. However, proponents say that the current system is not completely fair either because many people have work schedules or other conflicts that prevent them from visiting their designated polling place on Election Day. Internet voting would offer these people an option that they did not previously have and would simply enable them to exercise their right to vote.

**Knowledge** - At the most critical point in an election, the point at which the vote is actually being cast, voters have traditionally had little or no information available to them about the candidates or issues that are on the ballot. While most people have heard of the candidates who are running for the most important offices, and might even remember where they stand on a few of issues, such knowledge is alarmingly absent for the majority of the candidates and issues on the ballot. Many people end up voting for names that they recognize, or simply think sound nice, or voting on the basis of party affiliation rather than the candidates qualifications. Internet voting would allow officially approved information on each candidate to be readily available to the voter while he or she is actually in the voting booth. No longer will they have to rely on faulty memory, advertising propaganda or word association in choosing our political representatives. It will revolutionize the way that campaigns are financed and run. (Maney, 1999) Jon Allison, director of communications for the Ohio Secretary of State's office commented that, "For potential voters, the internet is an opportunity to access anything they need to know about voting, 24 hours a day, instantly." The Ohio Web site offers, among other things, candidate questionnaires and voting records of incumbent candidates. "It's not only a matter of convenience; it's really a way for us to more fully inform voters, not just with information that we're required by law to provide them with, but by complementing that

*with other helpful data, such as links to other state offices and voter information sites." (Hayes, 1998)*

• ***Efficiency, Streamlining & Consolidation of the Process*** - One argument that election directors are quick to pick up on is that Internet voting may be the quickest, cheapest, and most efficient way to administer elections and count votes. An Internet-based voting system would free up geographic location as an absolute requirement for where you vote. Add extremely cheap touch screen voting stations, and voters may begin to say, "Hey why cant I just do this from home." (Clift, 1999) Once Internet voting is widely available over personal Internet devices, the true efficiency of the Internet will finally be realized for this historically segmented and inefficient process. Examples of public entities harnessing the power of the Web are everywhere. Interactive election Web sites are proving to be extremely beneficial to state and county officials, who report decreases in the volume of phone calls to their offices, and an increase in interest among voters in additional aspects of the elections. (Hayes, 1998) In most election divisions of county clerks offices, the use of the Internet began as a way to answer thousands of redundant questions that are posed to them during the election season, such as how to register and where to vote. However, officials quickly recognized that the medium possessed far greater potential than simply acting as a community fact sheet. Instead, the Internet offers a way to communicate directly with the electorate, and many observers believe that today's election Web sites are simply a staging ground for a more ambitious goal: online voting. (Hayes, 1998) The dollar amounts that could be gained in efficiency and consolidation are still speculative, but a state like Texas, for example, could probably cut considerable costs. As of today, there are 3200 separate entities in Texas, each of which can use its own system of voting, provided that the State approves the system. The counties are responsible for integrating all of the voting processes on Election Day. Then another funneling effect occurs in the Secretary of States Office. Tedious duties such as counting every ballot twice and double checking the process to avoid human error costs millions of dollars. Often, public administrators consider Internet voting

not because the voter would be more informed or the turnout would increase, but simply because an online voting system would cost less and save time. Critics argue that we do not really know the true costs of an Internet election because one has not been conducted on a Statewide or Federal level. They also contend that the social costs could cancel out any monetary efficiency that would be created.

- **Security/Authenticity/Accuracy** - Security is the number one concern for election officials because stuffing virtual ballot boxes in a public election could have dire consequences. The most important step in assuring the security of a voting system is the verification of individual voters. You have to be sure that the voters are actual voters, that each person only gets one vote, that the tabulation method is accurate, and that the provisional ballots are reconciled with the Internet ballots. (Robinson, 1999) This is indeed a difficult technical issue. In fact, some experts have said that recreating the extremely complex election process on a computer is one of the most difficult programming and cryptographic challenges ever to have been attempted. However, this is where the public and private organizations that are developing Internet voting systems shine. They have focused an enormous amount of energy and resources on overcoming the technical challenges of secure Internet voting. A number of companies already have working systems in place and are testing them for use in public elections.

- **Natural Progression** - One could argue that Internet voting isn't nearly as radical as it sounds. First of all, a large and growing proportion of Americans (about 50 percent of Washington state's electorate and a quarter of Californians) already mail in their votes via absentee ballots. Oregon, the most aggressive remote-voting state, has abolished polling places entirely and now conducts elections exclusively by mail. Local jurisdictions in 15 other states have also conducted all-mail elections. While online elections would use fancier technology, they are based on the same premise: that you can send polling authorities a document that will serve as your proxy. Second, Americans have already been voting by computer for years. Most polling places use one of three computer-based

technologies: punch cards, optical scans, or electronic recording. Less than one-fifth of the electorate uses old-fashioned mechanical lever machines, which aren't even being made any more. Most experts expect the next generation of voting technology to be Internet based. Once voters start using Internet terminals at polling places, it is a short step to using the same technology from home or work. (Kantor, 1999) Third, a large part of our society is moving online. According to Lou Gerstner, chairman and CEO of IBM, about 62,000 new users are getting online every day in the United States. The growth in online population is occurring even faster outside the United States. (Garretson, 1999) By equipping the Internet to facilitate democracy we will connect with one another and other democracies around the world like never before. Public opinion seems to be favoring the move to Internet elections as well. In July, ABC News conducted a poll of voter attitudes toward online voting, and 48% of respondents said they would support online voting if it could be secure from fraud. Even more encouraging, 61% of 18-34 year olds, a group that has been notoriously absent from the polls, said that they would support Internet voting. Such a strong support for this new technology seems to be a justification for a study on the subject. Bill Jones, California's Secretary of State, claimed that these numbers support that fact that younger voters want this tool, even if others don't, and that it should be provided to them. (Politics Online, 1999) Proponents of Internet voting argue that all of the trends toward voter service in elections would be further served by the concept of online voting. Most county and state election offices already have a Web presence and voters can find information about the logistics of voting and voter registration in addition to contact numbers and e-mail addresses for other questions online. Additionally, online voter pamphlets and election results are becoming ubiquitous. (Elliott, 1999) Other advocates claim, from a historical perspective, that Internet voting is less of a leap than it might seem. When you think about it, voting has long been a fusion of public and private, of tradition and technology. The secret ballot was a Progressive Era reform. Voting machines, which utilized primitive, punch card computer processing came into widespread use in the 1960s. Recent innovations have led to the fact that we already vote privately by computer, we just visit a public place to do so. This is

*not saying that nothing will be lost when we all vote from remote terminals instead of at the local polling place. However, what we stand to lose is ephemeral, while what we stand to gain from Internet voting is very real. (Weisberg, 1999)*

• **Access** - *One of the biggest arguments in favor of Internet voting is the increase in access to the democratic process that it would offer. This idea was addressed by Marc Strassman, Director of Business Development for Votation.com. First, he recognizes the fact that, in the past, barriers have been erected between citizens and their right to vote. Among these barriers have been: not owning property, not being of European extraction, not being of the male gender, not being able to pay a poll tax, and not being able to interpret a section of the U.S. Constitution to the satisfaction of election officials. Next, he states that none of these barriers exist in the law today, but there ARE barriers to voting that exist in an era of two- career or single-parent families, perpetual traffic jams, extreme professional and personal demands on one's time, and other obstacles to exercising the franchise. Mr. Strassman believes that Internet voting will make some difference in people's ability to participate in the selection of the candidates who and policies which will govern them. In his own words, Mr. Strassman believes that, "A well implemented Internet voting system, such as that mandated by the California Internet Voting Initiative, has the potential, by making it easier for everyone to vote, to remedy the current disparity which, in fact, results in much higher voting participation rates for older and whiter voters." (Strassman, 8/15/1999) One could argue that this access will only be available to the haves leaving the have nots on the other side of the Digital Divide. When opponents of Internet voting raise objections dealing with the issue of access, they typically claim that access to computers and the Internet is already stratified by race and class, so Internet voting will be similarly stratified (Valelly, 1999). This is a credible concern. In fact, on Dec. 9, 1999, President Bill Clinton set a national goal of connecting every American to the Internet in order to make high-tech advantages as universally available as the telephone. In a Rose Garden announcement, the president said that it was his aim to "finally slam shut the digital*

*divide between computer haves and have-nots." Leaders of the computer and telecommunications industries, as well as educators and civil rights activists joined the president. "We must connect all of our citizens to the Internet, not just in schools and libraries but in homes, small businesses and community centers," Clinton said. "And we must help all Americans gain the skills they need to make the most of the connection." Clinton said he would devote his next "New Markets" poverty tour in the spring to focus on the technology gap in struggling communities. The President's initiative did not set any deadlines, but it directed the federal government to commit itself to work toward universal access of the Internet. Commerce Secretary William Daley was charged to work with the private sector and nonprofit groups to develop a national strategy to achieve the goal. In closing, the president said that 50 percent of America's schools and over 80 percent of its classrooms are currently wired to the Internet. He said that all schools should be connected by the end of next year. (Hunt, 1999)*

*On the opposite end of the social spectrum, John Dvorak published an article in Forbes Magazine that questioned the existence of a Digital Divide. He claimed that the term "Digital Divide" is Washington's favorite new buzzword in referring to a society of information haves and have-nots. Dvorak explains that, It is intended to symbolize a new type of society in which a lucky few have all the data while the masses stumble around in the darkness of permanent ignorance. The author argues that, since it is so difficult to find an economic problem in this golden age of fast growth and unemployment, the key is to paint a vivid portrait of future hardship. He further explains that, The Digital Divide is a scary vision, so addressing this serious sounding issue is great cover for otherwise ridiculous proposals. Dvorak argues that educators use the Digital Divide as a great way to shift the blame away from their poor performance in educating our children and on to slow Internet connections. Rather than explaining why American kids do not perform on par with the rest of the world, it is much easier to just demand a bigger technology budget. For telephone companies, the digital divide is a way to change the subject away from their slow rollout of high-speed*



*Internet access. Companies are now lobbying Congress to change the 1996 Telecom Act so they can have early access to the long distance data market. Proponents of big government are also using the phrase to argue for extending universal service to the Internet economy. Politicians considered telephones to be so important that the government had to regulate the telecom industry to insure universal service for all Americans. However, unregulated televisions are now in more homes than universally guaranteed telephones. The argument has also been made that we didn't need the government to provide universal hamburgers; McDonald's solved the problem on its own. (Dvorak, 1999) From another perspective, the California Internet Voting Initiative is extreme in its commitment to making Internet based voting easily accessible to every single eligible voter, not just owners and users of super-new and super-powerful home and office computers. To illustrate the realistic nature of this goal consider the following: Sega is now selling a game-playing machine with a built-in modem that can deliver Web access (and, hence Internet voting access, once a method for storing and using digital certificates in these machines can be formulated and implemented); Sprint PCS, AirTouch and other cell phone makers have announced systems providing Internet access through cellular phones; the cost of computers keeps dropping and access to them and their daily use are moving past commonplace into the realm of background. Even in the face of all of these developments, the California Internet Voting Initiative still spells out how computers in schools, libraries, and even public kiosks in shopping malls and elsewhere should be made available for those voters who want to vote online but don't have access to the Internet either at home or work. (Strassman, 8/15/1999)*

*No one is seriously advocating that Internet voting should replace traditional voting anytime soon. So long as it is an optional alternative, Internet voting would make it easier for some people to vote (especially the handicapped, people living abroad and frequent travelers) without inconveniencing anyone else. This would be a classic win-win situation. Over the next decade, access to the Internet is forecast to become extremely cheap or free and quasi-ubiquitous. But for those who still can't*

*afford or don't want private access at home, there could be public Internet terminals at libraries, schools, grocery stores, bus stations, fuel pumps, and ATMs as well. Internet voting might actually be a boon to the poor, who often can't miss work to vote as easily as higher income people can. (Weisberg, 1999) Aside from the poor and undereducated, election officials hope that this new technology will help other disadvantaged people in society to strengthen their voice as well. David Eliot, Assistant Director of Elections in the state of Washington believes that Internet voting could increase accessibility to the ballot for the sensory and mobility impaired. He pointed out that Senate Bill 511 mandates much higher levels of accessibility than current systems can provide. If a person with special needs already has Web access designed for their needs, they could be enabled to vote when election capabilities come to the Web. (Elliott, 1999)*

*Drawbacks of Internet Voting Deborah Phillips, president of the Voting Integrity Project, has brought up a number of potential problems for Internet voting. These include such things as hackers trying to crash the system, people attempting to cast someone else's ballot, loss of voting privacy, and a lack of computer access for some communities or social groups that might skew results. (Thomsen, 1999) All of these concerns are valid and deserve to be discussed.*

- **Security** - *Whenever someone is using the Internet for an important transaction of information, security is always of chief concern. One potential weaknesses of Internet voting is its vulnerability to a variety of hacker created problems. These include "jamming", "man in the middle" hacks and "page jacking". Jamming is caused by a hacker who overloads a Web site with requests for information; thus jamming the lines and preventing legitimate interaction with the site. Man in the middle sites are designed to mislead the user into thinking they are on the correct Web site when in fact they are on the hacker's Web site. The fake site collects the user's identifying information for later fraudulent use and leaves the user thinking that he/she has properly completed business with the legitimate site. The hacker can then use the identifying*

information gathered at the fake site to conduct fraudulent transactions at the real site. Page jacking consists of leading a user off to an imposter Web site. Once there, the user's browser can be disabled or the user can be shown advertising or other information. The user generally has some difficulty communicating with the intended Web site because of the roadblocks presented by the page jacker. (Elliott, 1999) While everyone has read stories about hackers breaking into computer systems, there are many other security concerns that are just as important. For example, insuring the privacy of the voter is of utmost concern. Methods must be devised that provide verifiable privacy, and most importantly, the voter must trust the system. Another concern is the accuracy of the voting system in collecting and counting the votes. **Internet voting systems** must be proven to be at least as accurate and reliable as the current recording and tabulation methods. Finally, there is the issue of authentication and verification of the voter. Systems must be developed which ensure that the right person is voting and that that person only gets one vote. (Elliott, 1999) On an individual level, most existing Internet voting systems are about as secure as an absentee ballot. Just as you could sign an absentee ballot and let someone else fill it out, there is little to stop you from allowing someone to vote using your computer and PIN, or to stop someone else from forcing you to turn yours over. However, a person would have to obtain thousands of PINs and computers to influence any election. The election officials are far more worried about mass cheating. Since traditional polling places are scattered in thousands of locations around the country, large-scale fraud is almost impossible. However, if a federal election were to be run from a central server, there would be a much more realistic chance of someone affecting the outcome of an election. To this end, the Voting Integrity Project, a nonprofit group that monitors election soundness, calls nationwide Internet voting "a large, non-moving, target to potential vote thieves or hackers." (Kantor, 1999)

- Digital Divide Information tools, such as the personal computer and the Internet, are increasingly critical to economic success and personal advancement. In July of 1999, the National Telecommunications and

*Information Administration issued a report that found a growing gap between those with access to these tools and those without. As information technology plays an ever-increasing role in Americans' economic and social lives, the prospect that some groups will be left behind in the information age can have serious repercussions. The so-called Digital Divide threatens to impede the health of our communities, the development of a skilled workforce, and the economic welfare of our nation. Closing the Digital Divide is an essential part of President Clinton's New Markets Initiative, which seeks to bring America's prosperity to economically under-served areas. (Digital Divide..., 1999)*

*With the phenomenon of the Digital Divide as a very real social obstacle, critics of Internet voting argue that it will further alienate of those who are not wired. Any state that implements online voting may have to contend with legal issues of equal representation. The Voting Rights Act, which was passed in 1965 as an attempt to end discrimination against blacks, prohibits several states and counties (mostly Southern) from making any changes in voting procedures without federal approval. This clause applies to even small changes that could reduce minority participation. Given the possible existence of a Digital Divide between well-wired white and Asian voters and less technology-equipped blacks and Latinos, online elections could be seen as an infringement on voting rights. (Kantor, 1999)*

*In general, there are two groups that might be left behind by the adoption of Internet voting: communities (including nations) with little penetration of technology, and individual voters without access to Internet connections. If entire states lag behind in the transition to electronic voting, the consequences could be dire. For instance, the infrastructure that would have to be put in place to accommodate Internet voting would also enable e-commerce at a high-level. Jurisdictions that delay while others move forward will suffer the inevitable effects of being unable to compete effectively, economically, culturally and in terms of quality of life. Also, voters without access to computers in jurisdictions using electronic voting will have to go, as they always have, to a polling place to cast their vote, but it has been hypothesized that turnout will not increase as much as it might in areas with high concentrations of Internet use. (Strassman, 5/6/1999)*

*In 1998, the U.S. Commerce Department*

estimated that only 26.2 percent of American households with computers used the Internet. Of those, an overwhelming number were white. "Most studies show that the type of Internet user most likely to access online voting is a male, 35 or under, with average income, and a college education - not exactly your average voter in America," said Deborah Phillips of the Voting Integrity Project. (Blitzer, 1999) As a result of the imbalance on the Web, the Federal Election Commission determined this September that "it is highly unlikely that the Department of Justice would pre-clear any law implementing widespread Internet voting at the present time." The FEC paper went on to say, "In spite of the phenomenal growth of Internet usage, access must be made available to all Americans in order for it to play a significant role in the democratic process." (Kornblut, 1999)

• **Civic Disillusionment/Cheapening of the Vote** - Next to security and access, civic disillusionment is one of the biggest arguments used by the critics of Internet voting. They argue that it would make elections less of a community event, which might create a greater gap between citizens and government, thereby decreasing participation. (Thomsen, 1999)

"Voting should be a quasi-religious experience," says Tracy Westen, president of the California-based Democracy Network. "It should be a philosophical and ethical commitment, and the ceremonial aspects are important. You go to the polling place, you see the flag, you walk into the booth, you take your kids with you, and you hand in your ballot. Those things are important." (Hartigan, 1999) In a article published in *The New Republic*, Rick Valelly, an associate professor of political science at Swarthmore College, stated that Internet voting will not only fail to reverse voter apathy, but will actually lead us in the wrong direction. He believes that voting is more than the simple act of indicating one's political preference, it is a vital public ritual that increases social solidarity and binds citizens together. Furthermore, he states that the history of voting in America clearly shows that the psychological mechanics of voting have a huge impact on the quality of our public life. The basic problem with Internet voting, according to Valelly, is not equal

access or the potential for fraud, but rather the fact that Internet voting will transform voting, an inherently public activity, into a private one. Even with the secret ballot, the mechanics of voting are still explicitly designed to remind us that, in principle, we are all equal members of a political community. On election day, we leave our homes and offices, travel to a polling place, and physically mingle with the people who are plainly our equals that day, no matter what other differences we have. Voting, as it is currently done, is a civic ritual. This ritual is not valuable just because it makes us feel good about ourselves. It also gets us to think about public issues differently than we would otherwise. While it is generally assumed that people vote on the basis of their pocketbooks, surveys show that most people actually focus on things such as the national good, not their own narrow self-interests, when they vote. Mr. Valelly believes that this change in focus is the result of people being obliged to leave their homes and enter the public sphere, as they do when they vote, which tends to make them more public-minded. (Valelly, 1999) Curtis Gans of the Committee for the Study of the American Electorate agrees with Mr. Valelly: "We're sacrificing the one remaining communal act that we have in our society, that is, people getting together at the polls on Election Day." (Weisberg, 1999) According to Mr. Gans, the communitarian objection to Internet voting generally goes something like this: Around the world, people struggle and die for the right to vote, just as people in this country once did. If you have ever seen the once disenfranchised standing in line all-day to cast the first ballot a lifetime in South Africa or Guatemala, it is hard not to be appalled at how cavalierly people treat voting in this country. It is tempting to say that anyone unwilling to sacrifice an hour to exercise the right to vote doesn't much deserve it. Having to take a bit of trouble to vote reminds you that voting is the cornerstone of all our rights. By eliminating this ritual, Internet voting stands to diminish the meaning attached to it. (Weisberg, 1999)

However, Wolf Blitzer, CNN Washington correspondent, contends that tradition alone may not be enough to outweigh the convenience of voting over the Internet. After all, bad weather, long lines and confusion at

*polling places are often part of the Election Day tradition as well. (Blitzer, 1999)*

- **Distrust** *A pervasive distrust of government has been on the rise since Nixons Watergate scandal. Warnings of Big Brother and the central control of information are of high concern for critics. Many people believe that managers of Internet voting systems would have the potential to significantly influence public elections if strong precautions are not taken. (Elliott, 1999) In response to this concern, one Internet voting company, VoteHere.net, has developed a voting system that eliminates the threat of insider manipulation by taking themselves out of tabulation process completely. Confidence in the election system is a very important issue for all voters, even those who choose to vote through traditional methods. People will likely question the overall effectiveness of the voting system if they do not trust or understand the Internet component. The lack of a paper trail is also a potential difficulty in gaining trust for Internet voting. All of the potential Internet voting systems will have electronic audit trails, while existing technologies have provided paper audit trails in the form of ballots, signed absentee voting envelopes and poll books at the polling sites. Some states already use technologies that do not have a paper audit trail and that are legally covered under the FEC guidelines for voting equipment. Nonetheless, people who are not accustomed to voting systems that lack a paper trail will likely pose significant acceptance issues. (Elliott, 1999)*

- **Capacity/Bottlenecks** *- Another downside to Internet voting is the potential for bottlenecks, which causes problems similar to jamming, except that the jam is caused by an overwhelming number of legitimate contacts occurring simultaneously rather than a hacker. The solution to this is to create over-capacity, either by spreading the voting period over several weeks, or by using higher-capacity equipment than is expected to be needed. Internet capacity problems have previously been experienced on Election Day from large numbers of people attempting to view election results on the Web. Further research must be done to determine what*

adequate capacity should entail for Internet voting servers and equipment. (Elliott, 1999)

- **Electronic Limitations** - Internet voting is demanding because it requires easy access and perfect security at the same time. Voter identities have to be verified and equipment has to be built to withstand the inevitable rush of data on Election Day. (Robinson, 1999) Without the use of biometric technology, it would be difficult for an election official to be sure who is casting a vote remotely. The only current guarantee seems to be that there will only be one vote per registered voter. As technology and Internet voting systems improve, hopefully this issue will be adequately resolved.

- **Past Failures** On Nov. 2, 1998 ABC News posted erroneous results of various political races on their Web site - before a single ballot had even been cast (the general election was to be held the next day). The error occurred when ABCNews.com tested web pages for its election coverage that contained dummy data. The pages went live because of human error. The network later issued an apology on their Web site and said that no bias was intended by the results that were posted, and that the predictions did not reflect the reporting or news judgment of ABC News. Nonetheless, critics of Internet voting cite problems such as this to illustrate the unforeseen consequences of having instant access to potentially incorrect or fraudulent information over the Internet. They say that hundreds or thousands of potential voters could be unduly influenced by "News" reports, which they believed to be factual. (Ohlson, 11/3/1998) As more and more Internet elections are carried out in the coming months, critics expect to see a number of fundamental problems with the voting systems themselves that may slow down the growth of the industry for quite some time.
- **Political Setting and Policy Requirements**
- **Digital Signatures** Most Internet voting systems that are in development would require each voter to have a "digital certificate," an advanced type of account number that is capable of "digitally signing" any document generated by computer, including an Internet ballot. During the digital signing process, the ballot would be encrypted so that it cannot



be read (or altered) while in transit to the "virtual polling place" (the server used by the electoral jurisdiction). When it arrives at the official server, the powerful computer would retrieve the voter's "public key" from a trusted Certificate Authority and use it to decrypt the encrypted ballot. If the ballot file decrypts properly, the official server will know two things: it was sent by the person who signed it, and it has not been tampered with since he or she signed it. Authenticated identity and non-tampering are two of the most important things that need to be established by the Internet voting system. The use of digital certificates to generate digitally signed ballots makes it possible to determine both the identity of the sender and the integrity of the ballot to degree of certainty far exceeding that which now exists with the current means used for traditional voting. (Strassman, 5/6/1999) It has been suggested that digital signature technology is the key to securing the Internet voting process. Digital signatures provide the best level of security in electronic transactions, however they are not inexpensive, and questions about funding are important. If the government provides a digital signature for all voters, the cost would be very high. Conversely, if voters who are willing to buy a digital signature are the only ones who are allowed to vote over the Internet, then economic barriers to participation are being created. Additionally, there are several "classes" or security levels of digital signatures. Some digital signatures are obtained without requiring any personal identification, while others require high levels of identification, including personal interviews. (Elliott, 1999) On November 9, 1999 a bill to set a national standard for making electronic signatures as legal as paper signatures won approval by the U.S. House of Representatives, despite objections from consumer advocates. A similar measure, the Millennium Digital Commerce Act, passed the U.S. Senate on November 19, 1999 and is presently awaiting passage in the House. (Senate Bill 761, 1999) This Congressional action was introduced in order to leapfrog state legislatures by setting a national benchmark for states that haven't yet determine a policy. Many states have adopted or are considering legislation that would make electronic signatures legally binding for some types of transactions. State laws vary on the types of signatures and transactions that are covered despite efforts by the National Conference

*of Commissioners on Uniform State Laws to win ratification of a single standard, the Uniform Electronic Transactions Act. So far, only California has adopted the standardized proposal, albeit with several changes.*

• **Standards** - *When forming Internet voting standards, it is important to keep in mind that commercial goals are driving the development of Internet voting systems. Accepting that this is the engine for development, the question to ask is how we might integrate the needs of both businesses and democracies? In short, if we can engineer the best technical methods to facilitate electronic commerce, how can we best engineer the Internet in order to ensure that important aspects of democracy remained upheld and cherished? (Clift, 1998) All voting systems and their software are reviewed against the Federal Election Commission guidelines for voting systems. These standards are set forth by the National Association of State Election Directors, and the testing is performed by national testing laboratories in Huntsville, Alabama. Currently, these standards do not contain any reference to Internet voting systems. Internet voting will necessitate the creation of new areas of standards. Among other things, there will need to be new software review benchmarks, platform review standards, standards for security systems and standards for logic testing. (Elliott, 1999) Government regulators are responsible for making sure that any voting system is accurate and secure. Historically, vendors have developed and sold voting systems to local election authorities, and most efforts at regulation have come as the result of problems experienced in the field. In other words, the government has not been a designer or creator of voting systems, it is been a customer and regulator. In developing Internet voting systems, experts on both sides of the issue argue that the government should work proactively with vendors to define standards and to set minimum acceptable guidelines, while allowing innovation and competition in marketplace to benefit the development of the technology. (Elliott, 1999)*

• **Criminal Statutes** - *In the same way that we have laws pertaining to current voting systems, there will need to be new sections of law created*

to punish certain behaviors in order for Internet voting to be effective. Among other things, these new laws should discourage and punish: 1. Buying, stealing, selling or giving away a digital signature for the purpose of fraudulent voting. 2. Coercion of a voter. 3. Hacking voting systems or individual votes. 4. Jamming a voting system by reducing or eliminating access to the system for legitimate voters who wish to take part in an Internet-based election. 5. Spamming the voting system in order to reduce the ability of election officials to respond to legitimate voter requests. 6. Invasion of privacy by attacking a ballot or Web site with the intent to examine votes or change votes. (Elliott, 1999) Without an established legal framework for this process, the government will end up taking a reactive approach, which will harm our democracy and further alienate the electorate from the elected officials. In addition, extra resources would need to be allocated for the aggressive enforcement of these laws. It is a well-known fact that laws alone will not curtail crime.

- **Political Self-Interest** - The most formidable obstacle to online voting may be entrenched interests that are threatened by change. In Oregon, vote-by-mail took a decade to go from proposal to implementation because of skepticism by citizens and politicians. "It's like campaign finance reform - the people who control it are products of the system," says online voting evangelist Marc Strassman. Phil Kiesling, Oregon's Secretary of State and a champion of vote-by-mail, agrees, "The question behind closed doors is, Will this help our candidate? There's clearly a strain of people who hope for low turnout." Michael Hirshland, who used to work for Sen. Orrin Hatch and is now venture capitalist, notes that Internet voting could alter the dynamics of party politics. He states that, If the net were to create a sudden surge in voter turnout, maybe online voters wouldn't be the same politically as those who currently go to the polls. Politicians don't like such scary gambles. Government bodies can be slow-moving and motivated by things other than efficiency." (Maney, 1999)

- **National Voter Registration Act** - The National Voter Registration Act of 1993 mandates active voter registration programs in all state agencies

*and offices and makes voter registration a part of nearly every face-to-face transaction in government. The NVRA also goes to great lengths to improve address maintenance and requires "fail safe" voting for all states. (Elliott, 1999) This statute has set the stage for Internet voting. As soon as it is technologically feasible, the next logical step would be to offer voter registration over the Internet, and then to allow people to cast their ballot over the Internet as well.*

**The Present • Current Web Voting Efforts** *How quickly state and local governments move toward or away from Internet voting will be determined, to a large degree, by the political environment and the laws governing the elections processes in the prospective jurisdictions. (Hayes, 1998) At the federal level, both President Clinton and Rep. Jesse Jackson Jr., among others, have joined the Internet voting movement.*

- **State Efforts** - *Election officials in California, Florida, Washington, Iowa, Minnesota, Alaska, New Mexico and a number of other states are currently examining online voting. For the most part, they are following the lead of private organizations, most notably universities and unions, who are already conducting their internal elections over the Internet. Interest groups are also pushing the government toward the Internet. For example, in California, the Campaign for Digital Democracy is collecting digital petitions for a ballot initiative that would legalize Internet voting. Software companies are also eager to showcase their Internet voting systems, and have held or are planning online elections in Iowa, Washington, Virginia, Arizona and Alaska. (Kantor, 1999)*

*By law, states are responsible for conducting the election process, and many of them have gone high-tech in their efforts to administer the polls more effectively. As early as the 1998 midterm elections, a number of new World Wide Web sites were unveiled, complete with features ranging from digital voter pamphlets to interactive precinct locators and "live" election returns. (Hayes, 1998) Some of the more ambitious, innovative, and troubling state projects are described below:*

- In April of 1999, residents of the **Puget Sound city of Shelton, Washington**, cast their votes on questions such as whether the Pioneer school district should have "full day kindergarten every day of the school year," and made American electoral history. Of the 560 votes cast on the special ballot, 103 were "e-votes." This was the first time that voters in United States had cast ballots over the Internet. (Valelly, 1999)

- In **Minnesota**, counties are completely responsible for administering elections, so Hennepin County has put up a Web site that is even more extensive than the one designed by the Minnesota Secretary of State's office. Its features include an interactive precinct polling site locator and an official sample ballot for each precinct.

- **Rhode Island**, meanwhile, has run into some problems resulting from its organizational structure. The state has two organizations responsible for administering elections: the Elections Division within the Secretary of State's office, which is charged with putting together the ballots, and the Board of Elections, which processes election results. Although each has its own Web site, the divided responsibilities make for fewer resources to go around. Thus, the Board of Elections, which put its Internet site up this summer, has to make do with one part-time employee to input and update data and handle comments and inquiries. "There are several features that people have asked for and that we would love to have, but right now it is impossible because of the time required to input that information," said Web site administer Beverly Chase.

- **Oregon**, on the other hand, possesses plenty of resources but less flexibility. Though the state officials have come up with some unique features, attempts at additional innovation have been hindered by the states decentralized voter registration model, not to mention a political environment that typically includes many minority parties and grass-roots organizations. As a result, the Web site provides no links to candidate sites, and the possibility of live election returns is impossible until the state moves to a centralized system. (Hayes, 1998)

• **The 2000 Arizona Democratic primary election** will be the 25th in the nation, so it probably won't get a lot of attention. However, state party leaders plan to allow voters to cast ballots for the March 11 primary over the Internet, a first for a presidential primary or any binding vote for public office in the country. Party officials are still finalizing the details of how the election will run, but their plan is to set up 36 to 43 voting locations, with at least one in every legislative district and county. Computers will be set up to allow Internet voting at each polling location as well as from home computers. Paper ballots will also be available. To vote online from home, voters would fill out a form they can download from the party's Web site, choose a personal identification code, sign the form, and mail it to the party. Once the signature is verified, confirmation would be sent to the voter by e-mail. On Election Day, the voter would open the party's Web site, enter the identification code and cast the electronic ballot. At the polling places, the check-in would be done in person before the voter is cleared to fill out the Internet ballot. A lot could be riding on Arizona's experiment with Internet voting. California and Washington are considering similar Internet voting programs, and other states are watching. If Arizona succeeds, others are bound to follow. (Thomsen, 1999)

• **In March of 1999, California Secretary of State, Bill Jones,** convened the first meeting of the state's new online voting task force, making California the first state to organize a commission to look into online voting. The California task force was to meet monthly and present findings by the end of 1999 to Jones' office. The state Legislature would still have to approve Internet voting before it could be used to conduct any political elections. The final report was released on January 18, 2000 and can be viewed at [www.ss.ca.gov](http://www.ss.ca.gov).

• **Washington Secretary of State Ralph Munro** was quick to ask his State's legislature to create a similar task force. The main focus of this group will be to discuss voter authentication, privacy and the likelihood that cyber voting will overtake existing voting methods. (Misenti, 1999) However, according to a source in the Secretary of States Office, the

*Republican controlled legislature has banned the commission and there is no word as to when the commission will reconvene. Events like this typify the political obstacles that were discussed earlier.*

- **On January 24, 2000, three districts in the state of Alaska** will use Internet voting for their presidential primary straw poll. VoteHere.net, a voting company based in Seattle, will provide the service. 3,500 registered Republicans in the remote area of Alaska, roughly the size of Texas, are expected to participate in Internet-based voting for the first time. With few connecting roads into this region, the Internet is a primary method of keeping connected with the rest of the world. According to the US Department of Commerce, 62.4% of households in Alaska, the highest of any state in the U.S., had a computer in 1998, and 44.1% of those had Internet access. Thomas McKay, chairman of the Alaska Republican Party, said, *There has been a high level of interest and excitement over this project. Many people in the bush feel neglected and we are trying to counter that perception by using this breakthrough technology to bring democracy to their doorsteps. Due to natural barriers, it has been difficult for these U.S. citizens to participate in the democratic process.*" Kathleen Dalton, a member of the Alaska Republican Straw Poll Committee, commented, *Internet voting will open up a completely new domain to an Alaskan population that is handicapped by vast distances, lack of land transportation routes, and slow or interrupted postal service in winter months.* (VoteHere.net..., 1999)

- *In response to voter apathy, the Secretary of State's office in Iowa conducted a new pilot program in the 1999 municipal election where it asked voters to vote once in the traditional way, and then again on the Internet. The Internet vote was non-binding and was taken after the voters had cast their regular ballots. High school students from the area were selected to staff the Internet polls in the chosen precincts. The ultimate goal of Internet voting, according to Iowa election officials, would be to increase participation by young voters, who are already schooled in computer technology and the Internet, and to provide a choice for busy families and voters in rural areas.* (Hazlett, 1999) More than 85 percent

*of the 1253 participants in the volunteer pilot project said that they would vote online again. Iowa will be testing Internet voting again in January of 2000 when high school students statewide will cast ballots in a mock presidential caucus. (Hartigan, 1999)*

- *Some of the nation's largest states appear ready to get serious about Internet voting. California hopes to try online voting next year, at least in mock elections. New York State Sen. Kemp Hannon will introduce legislation in 2000 that will legalize electronic voting. In Texas, which already authorizes e-mail voting from outer space for astronauts, elections director Ann McGeehan says "theres more and more interest from citizens." (Wolf, Glitches..., 1999) The latest mock election in Washington will come in February, when Thurston County lets voters test Internet voting after they cast their real presidential primary ballots. "We really want to have Internet voting," says Gary McIntosh, the states election director. "We're encouraged by what we have seen." Florida has also invited vendors to demonstrate how Internet voting could be used at polling places during local elections. Officials say they can save money by replacing voting machines that cost up to \$7000 with \$600 personal computers or Internet appliances that would be even cheaper. (Wolf, Glitches..., 1999)*

- *However, not everyone is on the bandwagon. Louisiana Republicans considered online voting for their January presidential caucuses, but backed out. "Computers go down all-time, especially mine," says Connie Chittom, the partys deputy the chairwoman. New Mexico election officials also studied online voting and decided to stay offline. Their reasons included security issues. "New Mexico will be happily going to its polling places on Election Day," says Denise Lamb, the state's elections director. (Wolf, Glitches..., 1999)*

- **International Efforts** - *It should be noted that this trend is not limited to the United States. Other democracies, such as Brazil and the UK, have indicated their interest in conducting future Internet elections. The British Home Office recently recommended Internet voting as one of several*



*possible responses to the declining electoral participation in the United Kingdom. (Valelly, 1999)*

• **Federal Voter Assistance Program** - *On November 9, 1999, under a pilot program run by the Department of Defense's Federal Voting Assistance Program, approximately 350 soldiers and other U.S. service members overseas will be allowed to vote in the November 2000 general elections via the Internet. Service members from five states (South Carolina, Florida, Missouri, Texas and Utah) will vote in the pilot project. As part of the project, the states will be asked to identify specific localities that may participate in the project as well. (Ohlson, 1999) If future testing of the FVAP program goes well, all Americans living abroad may soon have the opportunity to vote on line. (Kantor, 1999)*

• **Schools** • *On October 26, 1999 more than 5000 **Virginia high school students** from 15 schools cast online ballots for the same candidates and issues that their parents would be considering on Election Day. At the time, this was the largest mock election in Internet history. The University of Virginias Center for Governmental Studies and Youth Leadership Initiative sponsored the election, and the software and technical expertise to manage the election was provided by VoteHere.net. In addition to providing the students a lesson in civic responsibility, the groups involved were hoping to test the secrecy of the ballot and the integrity of the election. A poll worker, who authenticated the students identities, gave each student a floppy disk. The students then inserted their disks into a polling station PC and opened an Internet-based ballot. When the polls closed, the outcome of the election was available almost immediately. (Caterinicchia, 1999) Events such as this are necessary to dispel fears and satisfy the critics of Internet voting. The tests are necessary in order to challenge the system. Jim Adler, CEO of Votehere.net, says Protection of the ballot and protection of the election are paramount. It is important to set the bar high. (Wolf, Glitches..., 1999) Most proponents favor moving slowly toward Internet voting, giving technology a chance to catch up.*

- **Schoolchildren in Iowa** will cast sample online ballots the week before the state's first-in-the- nation presidential caucuses on January 24, 2000. This test was scheduled following successful mock elections in two different Iowa counties in December. (Wolf, Glitches..., 1999)

- **The University of California-Davis** joined the ranks of the technologically elite on Nov. 16, 1999 by eliminating paper and scantron ballots from the campus elections. For the first time, students were allowed to log onto the Internet and vote for their student body representatives. Student body President Phong La believed the new voting system would be beneficial. "Voter turnout will increase with online voting," he said. "The new process gives students more time to vote, and they can vote from home or on-campus." In an effort to make the process of voting on- campus easier, the Memorial Union computer lab was used only for voting purposes during the election, and UC Davis arranged for two computers to be placed inside the campus Coffee House for student voting. In order to participate in the election, students had to obtain a password from the University's Information Technology department. The University also made use of Internet technology by providing links to the text of ballot measures that the students were voting on. (McDaniel, 1999)

**Universities seem to favor Internet voting,** but a majority of the ones that have attempted it have done it in house. There is a fear of opening their systems to an outside provider where email addresses and social security numbers could be accessed. Often, administrative regulations prohibit outsourcing their election services even with the possibility of significant cost savings.

**The Future Voter interest in Internet voting is growing and should continue to grow.** The government's job will be to provide the convenience of an online voting system without compromising Democratic values. The current voting process has the advantage of being based on commonly understood systems, like the U.S. mail, traditional poll sites, and the telephone. The Internet, while people are rapidly learning how to use it, is still largely unknown. People do not understand all of the

information that is moving in and out of their computers while they are online, nor do they understand the underlying infrastructure or technology of the Internet. These are legitimate, important issues that must be addressed in order to decrease the barriers to acceptance of Internet voting technology. (Elliott, 1999) The following cutting-edge technologies may be the keys that will finally make Internet voting, along with many other things, possible in the near future:

- **Biometrics** - Cautious advocates of Internet voting claim that the technology must catch up to the concept. In particular, the process of voter authentication could be greatly improved with the introduction of biometric technology. Software designers hope to eventually use biometrics, such as voice and fingerprint recognition, to verify each voter's identity. (Kantor, 1999) Biometric security devices such as fingerprint reading keypads and retina scanning lasers may soon be ready for mass production. Some biometric developers believe they have hit on a biometric platform that will be widely accepted, a fingerprint reader in a mouse. Kevin Tahan, an analyst at EBI securities, who has been following biometrics for a little over four years, stated that, "The biggest market research firms are making comments that, after Y2K, the biggest IT push is going to be biometric security." The federal government, for example, recently allocated \$15 million for the implementation of biometric security. (Kerstetter, 1999)

## **CAPITULO QUINTO:**

### **Régimen normativo del voto electrónico en la República de Colombia**

*“Las dificultades no sólo provienen del uso y manejo de las tarjetas electorales, sino de la multiplicidad de fraudes que se cometen durante el acto de votación, y con ocasión de los escrutinios, fraudes que dan lugar a la adulteración de los resultados y, por supuesto, de la voluntad del elector. Así las cosas, los escrutinios, por su lentitud, por las dificultades en su desarrollo, por la manipulación que de los documentos electorales hacen los jurados y miembros de comisiones escrutadoras, corren el riesgo de arrojar resultados contrarios al querer ciudadano, y lo más grave, éstos fraudes, cuando se producen, sólo vienen a conocerse, en muchos de los casos, días, semanas y hasta meses después.*

*Dentro de este marco, es evidente que el actual sistema electoral, en particular en las elecciones a Corporaciones Públicas (Congreso de la República, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), presenta serias debilidades que requieren para superarlas, la implementación de las nuevas tecnologías a través de los avances de la informática que se imponen a nivel mundial. Sin bien el resultado en las elecciones a cargos uninominales resultan absolutamente exitosas por la celeridad en el procesamiento de los resultados, que generan confianza y transparencia, como lo demostró recientemente el proceso electoral para la elección de Presidente de la República (tanto en las elecciones para primera y segunda vuelta año 2014), presenta graves falencias en las demás elecciones, las cuales han generado en la opinión pública, en los partidos políticos, en el Gobierno Nacional, en las autoridades de control y en los mismos operadores*

*del sistema, su rechazo por su lentitud, por su inseguridad, por su facilidad para ser objeto de fraudes pre y post electorales, y por su obsolescencia.*

*Por ello, las distintas autoridades de la República, en particular el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General de la Nación<sup>286</sup>, al igual que el propio Congreso de la República<sup>287</sup>, han venido insistiendo en la modificación de los procesos electorales, para incorporar en ellos, como una fórmula para solucionar algunos de los graves problemas que atentan contra nuestra democracia, los avances tecnológicos e informáticos que han demostrado perfectamente, notables éxitos en los procesos electorales de Brasil y Paraguay, entre otros casos. Particularmente el autor, durante el tiempo que ejerció el cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral, tuvo oportunidad de conocer muy de cerca los desarrollos y avances logrados en otros países latinoamericanos en materia de aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales (REYES GONZALEZ, G.F., 2007:435)<sup>288</sup>*

*La incorporación de voto electrónico presenta entre otras, las siguientes ventajas:*

*1º Aumenta la eficiencia de las tareas electorales y la precisión de los resultados*

---

<sup>286</sup> Véase <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-307-04.htm> Corte Constitucional, Sentencia C 307 de 2004.

<sup>287</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de Ley que culminó con la expedición de la Ley 892 de 2004.

<sup>288</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F., (2007). Régimen electoral y de partidos políticos en Colombia. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung.

*2° Automatiza tareas como la verificación de la identidad de los votantes que se encuentren inscritos en los padrones o censos electorales de manera que puedan realizar su voto, el registro y conteo de votos, el conteo de tarjetones, la difusión de resultados más precisos que los obtenidos con métodos de conteo manual.*

*3° Mejora la capacidad para identificar y prevenir situaciones de fraude electoral. Por esta razón, son varios los países del mundo que han empleado el voto electrónico, han realizado pruebas piloto o desean implementar dicho sistema.”*

### **5.1 Antecedentes del voto electrónico en Colombia**

En Colombia se han desarrollado en los últimos años acciones concretas para modernizar el proceso electoral mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información; se adelantaron ya, a manera de planes piloto y en algunas regiones, elecciones con voto electrónico.

En efecto, durante los primeros años de la década de 1990, la Organización Electoral encabezada por el Registrador Nacional del Estado Civil, Luis Camilo Osorio, comenzó a desarrollar en varios municipios del país los primeros planes piloto de voto electrónico con resultados muy positivos. El primero de ellos se llevó a cabo en las elecciones de alcalde en el municipio de El Peñón, Antioquia; posteriormente, se adelantaron pruebas piloto en las elecciones del 8 de marzo de 1992 en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cartagena y Manizales, con resultados óptimos y eficientes, aumentando la confianza y la seguridad en el manejo de los datos electorales.

Sin embargo, dificultades políticas de la época impidieron que este proyecto se cristalizara en una realidad para todo el país, como hoy se reclama por todas las esferas de la sociedad colombiana. Dichos proyectos constituyeron antecedente directo del voto electrónico desarrollado por Brasil.

Así pues, menos de diez años después de esta iniciativa del Registrador Osorio, y frente a lo ocurrido en las elecciones de Congreso del año 2002, el tema de la incorporación de las nuevas tecnologías y de los avances tecnológicos volvió a cobrar fuerza a fines de ese mismo año 2002, y hoy es una realidad normativa con la reforma constitucional de 2003 y con la Ley Estatutaria 892 de 2004, habiendo sido revisada su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.<sup>289</sup>

Sin la menor duda, es posible afirmar que las elecciones constituyen un factor clave para el adecuado funcionamiento del régimen democrático, pues es allí donde se configura el legítimo relevo de autoridades y representantes por la vía del sufragio popular. Asegurar su adecuado funcionamiento y su correcta organización se convierte en un elemento fundamental ya que de ello depende la confianza de los ciudadanos en el proceso y en los resultados que con éste se obtienen.

En los últimos treinta años de la vida política y democrática colombiana se han desarrollado diversos procesos electorales, con relativo éxito, que han arrojado resultados válidos y reconocidos, aun en medio de las presiones y amenazas de los diversos actores ilegales del conflicto armado que sufre el país desde la década de 1960. A pesar de ello, las diversas autoridades del nivel nacional, comenzando

---

<sup>289</sup> Véase <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-307-04.htm> Corte Constitucional República de Colombia. Sentencia C-307 de 2004.

por la propia Organización Electoral, han sido y son conscientes de las dificultades, los vacíos, problemas y carencias existentes en el actual sistema, y han venido trabajando por corregir las fallas y fortalecer el régimen, de manera que se ofrezcan procesos electorales transparentes, confiables y legítimos.

Dentro de este marco, es evidente que el actual sistema electoral colombiano se ha tornado arcaico frente a las nuevas tecnologías y a los avances de la informática que se imponen a nivel mundial. Es así como dicho sistema, ha venido demostrando, particularmente en las dos últimas elecciones, las de Congreso de la República de 2002 y las de autoridades locales de 2003, sus debilidades y sus falencias, las cuales han generado en la opinión pública, en los partidos políticos, en el Gobierno Nacional, en las autoridades de control y en los mismos operadores del sistema rechazo por su lentitud, por su inseguridad, por su facilidad para ser objeto de fraudes pre y post electorales, y por su obsolescencia.

Los escándalos por adulteración de resultados, la manipulación en la designación de jurados, y en general, la intervención indebida de terceros en el proceso electoral con fines particulares, ha llevado a las autoridades electorales a enfrentarse a la necesidad de buscar soluciones que pongan fin a estos problemas y que generen procesos electorales legítimos y transparentes.

Sobre estos hechos, y la importancia del voto electrónico, el Departamento Nacional de Planeación dijo lo siguiente:

*“(Al referirse a las elecciones de Congreso de marzo de 2002) (...) en términos generales, las autoridades dieron un parte satisfactorio sobre los comicios y empezaron los análisis acerca de la continuidad o renovación del Congreso en su composición (...).*



*En este marco, se inició el escrutinio oficial de los sufragios y las disputas por los últimos escaños. Disputa significativa para los últimos renglones de Senado, con su circunscripción nacional, y en cada una de las circunscripciones regionales y especiales para la Cámara. Es precisamente sobre estos lugares que se abrió un compás de críticas, cuestionamientos, denuncias e investigaciones que han afectado la credibilidad y confianza sobre la organización de los procesos electorales y sobre los directos responsables, es decir, la Registraduría Nacional del Estado Civil (...) cabe resaltar que la pérdida de credibilidad y confianza afectó al conjunto de los resultados sólo en el margen. Sirvió, sí, para señalar los puntos críticos y la necesidad de tomar decisiones para corregir los problemas identificados (...).*

*La sensibilidad de la opinión pública ante estos sucesos, sumada al rechazo de sectores de la academia y de los medios de comunicación, así como de parte de los directos involucrados, aumentaron el reclamo para solucionar los problemas presentados (...).*

*Adicionalmente a lo planteado, resurgieron cuestionamientos en torno a las suplantaciones de votantes. Aquí parece ser muy común observar que personas sufragan con documentos de identidad que nos les pertenecen, y en muchos casos, hasta personas fallecidas que aún siguen habilitadas en el censo electoral, aparecen ejerciendo el derecho al voto (...) En todo caso, la ausencia de una cedulação plenamente confiable indica la presencia de un problema que es necesario solucionar.*

*Los varios problemas señalados indican un conjunto de inquietudes y cuestiones relacionadas con el conjunto del proceso*

*electoral en Colombia. No obstante, hay cuestiones específicas que ameritan una acción concreta. Tal es el caso del voto electrónico, tema que se ha ubicado como una de las prioridades para varios sectores. Esto con el fin de corregir las dificultades que se presentan, o disminuir la vulnerabilidad del sistema electoral”<sup>290</sup>.*

Estos hechos motivaron particularmente al Consejo Nacional Electoral y al Congreso de la República a introducirle reformas al sistema electoral que conllevaran técnicas y correcciones necesarias para un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto, en aras de ofrecer procesos electorales confiables, seguros y homogéneos, que generen en los electores la certeza de que en su voto se verá reflejada su real voluntad.

Diversas iniciativas surgieron entonces en el año 2002, gran parte de las cuales produjeron resultados concretos en el año 2003, como lo fueron las modificaciones al sistema de partidos políticos y al sistema electoral, que se incorporaron a la reforma constitucional aprobada el 3 de julio de 2003, y que incluyeron la introducción del umbral, de las listas y candidaturas únicas, del régimen de bancadas, del voto preferente y de la cifra repartidora. Así mismo, el establecimiento del voto electrónico, incorporado en la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República.

---

<sup>290</sup> Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. (2003). Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia. Tomado desde: <http://www.dnp.gov.co/portalDNP/grupo-degobierno/Trabajo%20voto%20%20electr%C3%B3nico%20final.pdf> el 22 de Septiembre de 2014 a las 3 y 12 pm.

## **5.2 Debilidades del actual sistema manual de votación en Colombia que justificaron las reformas constitucionales para implementar la votación electrónica**

Actualmente en Colombia se viene utilizando el sistema manual de votación mediante las denominadas tarjetas electorales, donde se incluyen los candidatos de cada uno de los partidos políticos, con sus nombres y fotografías, y en las que los ciudadanos, en cubículos individuales, marcan en la respectiva tarjeta el candidato de su preferencia. Complica su uso, la infinidad de candidatos y listas, lo que dificulta la lectura e identificación de unas y otros, y genera un alto índice tanto de votos nulos como de abstención electoral. (REYES GONZÁLEZ, G. F., 2014:435)<sup>291</sup>

Sin embargo, las dificultades no sólo provienen del uso y manejo de las tarjetas electorales, sino de la multiplicidad de fraudes que se cometen durante el acto de votación, y con ocasión de los escrutinios, fraudes que dan lugar a la adulteración de los resultados y, por supuesto, de la voluntad del elector. Así las cosas, los escrutinios, por su lentitud, por las dificultades en su desarrollo, por la manipulación que de los documentos electorales hacen los jurados y miembros de comisiones escrutadoras, corren el riesgo de arrojar resultados contrarios al querer ciudadano, y lo más grave, éstos fraudes, cuando se producen, sólo vienen a conocerse, en muchos de los casos, días, semanas y hasta meses después.

En los últimos treinta años de la vida política y democrática colombiana se han desarrollado diversos procesos electorales, con

---

<sup>291</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F., (2014). Régimen electoral y de partidos políticos. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Dike.

relativo éxito, que han arrojado resultados válidos y reconocidos, aun en medio de las presiones y amenazas de los diversos actores ilegales del conflicto armado que sufre el país desde la década de 1960. A pesar de ello, las diversas autoridades del nivel nacional, comenzando por la propia Organización Electoral, han sido y son conscientes de las dificultades, los vacíos, problemas y carencias existentes en el actual sistema, y han venido trabajando por corregir las fallas y fortalecer el régimen, de manera que se ofrezcan procesos electorales transparentes, confiables y legítimos.

Dentro de este marco, es evidente que el actual sistema electoral, en particular en las elecciones a Corporaciones Públicas (Congreso de la República, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), presenta serias debilidades que requieren para superarlas, la implementación de las nuevas tecnologías a través de los avances de la informática que se imponen a nivel mundial. Sin bien el resultado en las elecciones a cargos uninominales resultan absolutamente exitosas por la celeridad en el procesamiento de los resultados, que generan confianza y transparencia, como lo demostró recientemente el proceso electoral para la elección de Presidente de la República (tanto en las elecciones para primera y segunda vuelta año 2014), presenta graves falencias en las demás elecciones, las cuales han generado en la opinión pública, en los partidos políticos, en el Gobierno Nacional, en las autoridades de control y en los mismos operadores del sistema, su rechazo por su lentitud, por su inseguridad, por su facilidad para ser objeto de fraudes pre y post electorales, y por su obsolescencia.

Los escándalos por adulteración de resultados, la manipulación en la designación de jurados, y en general, la intervención indebida de terceros en el proceso electoral con fines particulares, ha llevado a las autoridades electorales a enfrentarse a la necesidad de buscar

soluciones que pongan fin a estos problemas y que generen procesos electorales legítimos y transparentes.

Sobre estos hechos, y la necesidad de implementar el voto electrónico, el Departamento Nacional de Planeación, a través del Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos, dijo en su informe sobre las *“Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia”*, Mayo de 2003)<sup>292</sup>, afirmó el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, lo siguiente:

*“(...) en términos generales, las autoridades dieron un parte satisfactorio sobre los comicios y empezaron los análisis acerca de la continuidad o renovación del Congreso en su composición (...).*

*En este marco, se inició el escrutinio oficial de los sufragios y las disputas por los últimos escaños. Disputa significativa para los últimos renglones de Senado, con su circunscripción nacional, y en cada una de las circunscripciones regionales y especiales para la Cámara. Es precisamente sobre estos lugares que se abrió un compás de críticas, cuestionamientos, denuncias e investigaciones que han afectado la credibilidad y confianza sobre la organización de los procesos electorales y sobre los directos responsables, es decir, la Registraduría Nacional del Estado Civil (...) cabe resaltar que la pérdida de credibilidad y confianza afectó al conjunto de los resultados sólo en el margen. Sirvió, sí, para señalar los puntos críticos y la necesidad de tomar decisiones para corregir los problemas identificados (...).*

---

<sup>292</sup> Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. (2003). Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia. Tomado desde: <http://www.dnp.gov.co/portalDNP/grupo-de-gobierno/Trabajo%20voto%20%20electr%C3%B3nico%20final.pdf> el 22 de Septiembre de 2014 a las 3 y 12 pm.

*La sensibilidad de la opinión pública ante estos sucesos, sumada al rechazo de sectores de la academia y de los medios de comunicación, así como de parte de los directos involucrados, aumentaron el reclamo para solucionar los problemas presentados (...).*

*Adicionalmente a lo planteado, resurgieron cuestionamientos en torno a las suplantaciones de votantes. Aquí parece ser muy común observar que personas sufragan con documentos de identidad que nos les pertenecen, y en muchos casos, hasta personas fallecidas que aún siguen habilitadas en el censo electoral, aparecen ejerciendo el derecho al voto (...) En todo caso, la ausencia de una cedulação plenamente confiable indica la presencia de un problema que es necesario solucionar.*

*Los varios problemas señalados indican un conjunto de inquietudes y cuestiones relacionadas con el conjunto del proceso electoral en Colombia. No obstante, hay cuestiones específicas que ameritan una acción concreta. Tal es el caso del voto electrónico, tema que se ha ubicado como una de las prioridades para varios sectores. Esto con el fin de corregir las dificultades que se presentan, o disminuir la vulnerabilidad del sistema electoral”<sup>293</sup>.*

Estos hechos motivaron particularmente al Consejo Nacional Electoral y al Congreso de la República a introducirle reformas al

---

<sup>293</sup> Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. (2003). Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia. Tomado desde: <http://www.dnp.gov.co/portalDNP/grupo-de-gobierno/Trabajo%20voto%20%20electr%C3%B3nico%20final.pdf> el 22 de Septiembre de 2014 a las 3 y 12 pm.

sistema electoral vigente a partir de la Constitución de 1991,<sup>294</sup> que conllevaran técnicas y correcciones necesarias para un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto, en aras de ofrecer procesos electorales confiables, seguros y homogéneos, que generen en los electores la certeza de que en su voto se verá reflejada su real voluntad.

Por ello, las distintas autoridades de la República, en particular el Consejo Nacional Electoral y la Procuraduría General de la Nación<sup>295</sup>, al igual que el propio Congreso de la República<sup>296</sup>, han venido insistiendo en la modificación de los procesos electorales, para incorporar en ellos, como una fórmula para solucionar algunos de los graves problemas que atentan contra nuestra democracia, los avances tecnológicos e informáticos que han demostrado perfectamente, notables éxitos en los procesos electorales de Brasil y Paraguay, entre otros casos. Particularmente el autor, durante el tiempo que ejerció el cargo de magistrado del Consejo Nacional Electoral, tuvo oportunidad de conocer muy de cerca los desarrollos y avances logrados en otros países latinoamericanos en materia de aplicación de las nuevas tecnologías a los procesos electorales (REYES GONZALEZ, G.F., 2007:435)<sup>297</sup>

### **5.3 Las reformas constitucionales y legales que previeron el sistema de votación electrónica**

---

<sup>294</sup>

Véase [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acto\\_Legislativo\\_01\\_de\\_2003.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acto_Legislativo_01_de_2003.pdf) Acto Legislativo 01 de 2003, Congreso de la República de Colombia.

<sup>295</sup> Véase <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-307-04.htm> Corte Constitucional, Sentencia C 307 de 2004.

<sup>296</sup> Exposición de Motivos al Proyecto de Ley que culminó con la expedición de la Ley 892 de 2004.

<sup>297</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F., (2007). Régimen electoral y de partidos políticos en Colombia. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung.

En materia del régimen normativo del voto electrónico en Colombia, es preciso hacer referencia a las disposiciones constitucionales y legales que se han venido ocupando de regular el uso de las nuevas tecnologías en los sistemas de votación, a partir del año 1991 con la entrada en vigencia de la Constitución Política. Esto, por cuanto entre 1821, cuando se formalizó la expedición de la primera Constitución para la naciente República de Colombia, y el año de 1991, cuando entró en vigencia la Carta Política expedida por los Delegados del pueblo colombiano a la Asamblea Nacional Constituyente, jamás se hizo uso ni se concibió la posibilidad de acudir a los sistemas electrónicos para regular el proceso de votación.

Sin embargo, expedida la Constitución de 1991, en ella si bien se crearon numerosas manifestaciones de sufragio participativo y representativo, sólo se concibió la posibilidad de acudir al uso de las tarjetas electorales. Diversas iniciativas legislativas surgieron entonces en el año 2002, gran parte de las cuales produjeron resultados concretos en el año 2003, como lo fueron las modificaciones al sistema de partidos políticos y al sistema electoral, que se incorporaron a la reforma constitucional aprobada el 3 de julio de 2003, y que incluyeron la introducción del umbral, de las listas y candidaturas únicas, del régimen de bancadas, del voto preferente y de la cifra repartidora. Así mismo, el establecimiento del voto electrónico, incorporado en la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República.

Fue así, como desde el año 2003 hasta el 2014, se han venido introduciendo en el sistema jurídico colombiano, diversas reformas encaminadas a permitir que el sistema electoral avance de un modelo manual a uno electrónico. Veamos:



En el acto legislativo 01 de 2003, artículo 11 que modificó el parágrafo segundo del artículo 258 de la Carta Política, se estableció a nivel constitucional la siguiente disposición de orden superior que admitía el uso de las nuevas tecnologías aplicables a los procesos electorales:

*El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación **sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos**. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.*  
(...)

PAR. 2º—**Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones**”  
(resaltado fuera del texto).

Expedida la reforma constitucional del año 2003, el Congreso de la República, a instancias de representantes de varios partidos políticos, aprobó la Ley 892 de 2004, “*Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución*”

Nacional”, de naturaleza estatutaria, que fue objeto del control constitucional por parte de la Corte Constitucional.<sup>298</sup>

Dicha ley, dice en lo fundamental:

**ART. 1°** *Establézcase el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos.*

*Para tales efectos, la Organización Electoral diseñará y señalará los mecanismos necesarios para que el voto electrónico se realice con la misma eficacia para los invidentes, discapacitados o cualquier otro ciudadano con impedimentos físicos.*

**PAR. 1°** *Se entenderá por mecanismo de votación electrónico aquel que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicos, que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos.*

**PAR. 2°** *Las urnas serán reemplazadas por registros en base de datos, los dispositivos y las herramientas tecnológicas que garantizarán el voto deben organizarse en cubículos individuales separados donde el ejercicio electoral sea consolidado, de manera tal, que se cumplan las normas establecidas constitucionalmente. El sistema debe constar de los siguientes módulos: reconocimiento del votante, interfaz para la escogencia electoral y comunicación con la central de control.*

---

<sup>298</sup> Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-307 del 30 de marzo de 2004, con ponencia de los magistrados Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

**PAR. 3°** *El sistema debe asegurar la aceptación de los tres tipos de cédulas existentes, en orden cronológico. De la primera cédula se tomará el número para alimentar la base de datos de los electores, de la segunda y tercera generación de cédulas se toma el código de barras por medio de sensores láser o infrarrojos los cuales permitan reconocer dicho código y convertirlo en un registro para confrontarlos con la base de datos del sistema electoral. Cada entrada al sistema debe quedar registrada por el mismo.*

**PAR. 4°** *Este mecanismo debe incluir, como requisito mínimo, la lectura automática del documento de identidad, captura de huella dactiloscópica u otros métodos de identificación idóneos que validen y garanticen la identidad de la persona al instante de sufragar.*

**PAR. 5°** *Los electores podrán obtener el certificado electoral a través de una página web determinada por la Registraduría Nacional en la cual se publicarán las cédulas que efectivamente sufragaron. La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para evitar la suplantación de la persona al momento del sufragio.*

**La Registraduría podrá determinar otros mecanismos para este fin.** *(Lo que aparece en negrillas fue declarado inexecutable por la C. Const., Sentencia C-307 mar. 30/2004).*

Dada la naturaleza de ley estatutaria que tiene la Ley 892 de 2004, ésta fue objeto de control previo de constitucionalidad por parte de la H. Corte Constitucional, que en sentencia C-307 de 2004, señaló respecto del contenido y alcances de la ley como del sistema de votación electrónica, lo siguiente:

*Al revisar los artículos que conforman el proyecto de ley de la referencia, encuentra la Corte que su contenido general se ajusta a la Constitución. En efecto, el proyecto establece el mecanismo electrónico de votación e inscripción para los ciudadanos colombianos. El proyecto abre el paso para que en Colombia se implante un sistema electrónico de votación, con lo cual desarrolla la previsión del artículo 258 de la Constitución, conforme a la cual ‘(...) la ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos’, y, más específicamente, lo dispuesto en el parágrafo 2º de esa norma constitucional, adicionado por el artículo 11 del Acto Legislativo N° 1 de 2003 y según el cual ‘[s]e podrá implantar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones’.*

*La Corte concluye, entonces, que el proyecto de Ley Estatutaria bajo revisión, al regular el mecanismo electrónico de votación e inscripción desarrolla los principios de soberanía popular y democracia participativa y es una concreción de las previsiones contenidas en el artículo 258 de la Carta.*

Sin embargo, a pesar de la exequibilidad del proyecto de ley en su contexto, fueron declarados inexecutable aquellos apartes de la normatividad donde se otorgaban por parte del legislador, al Consejo Electoral y a la Registraduría, facultades para reglamentar temas concretos del voto electrónico, lo que a juicio de la Corte Constitucional violaba el principio constitucional de la reserva de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional.

Posteriormente, el Congreso de la República, a instancias del Gobierno Nacional, promovió una nueva reforma al sistema político y

electoral vigente, que incluyó innovaciones importantes al voto electrónico, traducidas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011:

**Artículo 39. Implementación.** *Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.*

*El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerequisite o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.*

*La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.*

*El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.*

**Parágrafo transitorio.** *La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en*

*las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.*

**Artículo 40. Comisión Asesora.** *Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:*

- 1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.*
- 2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.*
- 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- 4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado*
- 5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.*
- 6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su sala plena.*
- 7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.*

**Parágrafo.** *La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.*

La Corte Constitucional, en su sentencia C-490 de 2011, al revisar la constitucionalidad de las normas sobre voto electrónico contenidas en la Ley Estatutaria 1475 de 2011, señaló sobre su contenido:

*127. Esta norma dispone que la organización electoral implementará el voto electrónico, con la finalidad de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones.*

*El sistema que se adopte deberá permitir la plena identificación del elector, ya sea con la cédula de ciudadanía, mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos. Aclara que existe una independencia entre el mecanismo de identificación que se elija, y la implementación de mecanismos de votación electrónica. Aquella no es prerequisite o condición de esta.*

*Señala que la Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.*

*Al respecto recuerda la Corte que, de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 258 de la Constitución, corresponde al Estado velar porque el voto se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos, "sin perjuicio del uso de*

*medios electrónicos e informáticos", Y agrega que "la ley podrá implementar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos".*

*Como se observa, el constituyente no optó por un mecanismo en particular para recepcionar el voto, destacó sí, que este debe ser secreto y libre de coacción, dejando abierta, de manera explícita, la posibilidad del uso de medios electrónicos e informáticos, siempre y cuando otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio del sufragio.*

*La jurisprudencia de esta Corporación señaló que es razonable la introducción de nuevos medios para agilizar y dar transparencia en todas las votaciones. Así mismo, recalcó que es posible que se adopten mecanismos electrónicos para ejercer el derecho al voto siempre que estén orientados a la realización plena del derecho al sufragio. Para tal efecto, el Congreso puede disponer la implementación de esos mecanismos, incluso cuando ello obliga indirectamente al Gobierno a incluir nuevos rubros en el presupuesto nacional, siempre y cuando los plazos establecidos sean razonables<sup>299</sup>.*

*Sobre este particular aspecto, admitió que "puede el Congreso, sin iniciativa del Gobierno ni el aval del ministro del ramo, establecer plazos perentorios para realizar actividades que implican gasto público, cuando están encaminadas a garantizar el libre ejercicio de un derecho fundamental o a promover el desarrollo directo de la*

---

<sup>299</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 2004. Citado en Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011, tomado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#\\_ftn202](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#_ftn202) el 22 de Octubre de 2014 a las 3 y 56 pm.



*Constitución,"<sup>300</sup> toda vez que "este elemento es especialmente relevante en el presente caso porque inscribe esta ley dentro de un desarrollo de los dos principios fundamentales que orientan toda la Constitución: el principio de estado social de derecho, que exige que los derechos no sólo sean reconocidos y respetados sino además garantizados y protegidos de tal forma que las personas puedan gozar efectivamente de ellos, y el principio de democracia participativa, cuya materialización depende de que el pueblo soberano pueda expresar su voluntad en condiciones de plena libertad e igualdad mediante el voto".*

*La Corte declarará la exequibilidad de esta norma, habida consideración que la posibilidad de implementar el voto electrónico está admitida de manera explícita por la Constitución, a condición de que en su ejercicio se respeten los atributos esenciales del derecho al sufragio, fundamentalmente su carácter secreto, libre de coacción, igualitario, y que suministre garantía de transparencia y efectividad.*

*128. El mandato de implementación de sistemas de identificación biométrica, dirigido a la autoridad electoral tampoco contraviene la Constitución, toda vez que se orienta a fortalecer el procedimiento electoral mediante la introducción de mecanismos que permitan mayor seguridad y fiabilidad en los sistemas de identificación de los electores, y a rodear mayor transparencia y eficacia los procesos de votación y escrutinio. Se trata de una estrategia operativa que en abstracto no ofrece reparos de constitucionalidad,*

---

<sup>300</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-307 de 2004. Citado en Corte Constitucional Sentencia C-490 de 2011, tomado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#\\_ftn202](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#_ftn202) el 22 de Octubre de 2014 a las 3 y 56 pm.

*pero que en su configuración, implementación y aplicación exige la preservación de la dignidad, la autonomía y la libertad del elector.*

*En cuanto a los plazos, la norma prevé un sistema de implementación gradual y un límite máximo que va hasta las elecciones para Congreso de 2014, determinación que se muestra como razonable para efectos de las decisiones que habrá de adoptar el Gobierno en materia de inclusión de rubros presupuestales.*

*Por las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad del artículo 39 del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión.*

*129. El Proyecto de Ley dispone la creación de una comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:*

- 1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.*
- 2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.*
- 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- 4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado.*
- 5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.*
- 6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su Sala Plena.*
- 7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.*

*Por su parte, establece un párrafo de acuerdo con la cual la Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado*

*Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. Añade a ello que a las sesiones de la Comisión podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma.*

*130. La creación, conformación y asignación de funciones a la Comisión Asesora, específicamente establecida para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información, es una decisión legislativa amparada por la cláusula general de competencia, y resulta compatible con la materia que regula el proyecto de ley estatutaria, comoquiera que responde a su propósito general de adoptar reglas para la organización de los procesos electorales. Su creación se orienta al cumplimiento de valiosos fines constitucionales dentro de un sistema de democracia participativa, como es la modernización de la organización electoral y el mejoramiento y depuración de los instrumentos a través de los cuales desarrolla sus funciones, con proyección sobre las condiciones de ejercicio del derecho al sufragio.*

*La función asignada al Registrador Nacional del Estado Civil, de presidir el órgano asesor, es compatible con el marco competencial que establece el artículo 266 de la Constitución que prescribe que corresponde a este funcionario ejercer "las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones".*

*En la designación de sus dignatarios se respeta el principio de autonomía del Consejo Nacional Electoral y de los partidos y movimientos Políticos con personería jurídica, en quienes reposa la potestad de seleccionar a sus delegados.*

*Así, la Corte declarará, en consecuencia la exequibilidad del artículo 40 del Proyecto de Ley Estatutaria, objeto de revisión.*

#### **5.4 El principio de participación democrática y el sistema de votación e inscripción electrónica**

Constituyen finalidades del sistema democrático y participativo colombiano, dentro del cual es perfectamente viable el uso de los avances y desarrollos tecnológicos, las siguientes (ESPTEIN, J. 2007)<sup>301</sup>.

- a) Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación, es principio fundamental de nuestra Constitución Política, principio fundamental que aparece en el artículo 2º, como finalidad esencial del Estado y, como tal, como un imperativo al que las autoridades públicas deben especialísima observancia, toda vez que de ésta depende la realización del proyecto institucional del constituyente de 1991, cual es la instauración en Colombia de una democracia participativa.

El sistema de votación e inscripción electrónica constituye, sin lugar a duda alguna, una cabal observancia de ese principio fundamental, pues es su finalidad superar los inconvenientes y dificultades que para el ciudadano que ejerce su derecho al voto representan los sistemas actuales de inscripción y votación.

En efecto, la definición de ese mecanismo como aquel “*que sustituye las tarjetas electorales, por terminales electrónicas,*

---

<sup>301</sup> EPSTEIN, J. (2007) Electronic Voting, *Computer*, vol.40, no. 8, pp. 92-95, August 2007, doi:10.1109/MC.2007.271. Tomado desde: <http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MC.2007.271> el 20 de septiembre de 2014.

*que permitan identificar con claridad y precisión, en condiciones iguales a todos los partidos y movimientos políticos y a sus candidatos”* (art. 1º, par. 1º), permite deducir que con este sistema se va a superar una de las principales dificultades con que se encuentra el ciudadano que decide participar en los procesos de votación: el diligenciamiento de las tarjetas electorales.

- b) La experiencia del cuerpo electoral colombiano, en los días 25 y 26 de octubre de 2003, puso de manifiesto que tal diligenciamiento, dada su complejidad y la sobresaturación de datos que comportaban las tarjetas electorales, es una de las principales dificultades que presenta la actividad ciudadana de sufragar. La combinación de distintos sistemas de elección, sumada a la profusión de aspirantes, ha convertido a las tarjetas electorales en verdaderos laberintos de papel en donde el desinformado votante se pierde en la búsqueda del candidato o partido de su predilección.

Por tanto, la sustitución de las tarjetas electorales es una necesidad sentida e imperiosa de los votantes cuya atención por parte de las autoridades estatales coincide con la observancia del mandato constitucional, que es a la vez finalidad esencial del Estado democrático participativo, pues de lo que se trata es de facilitar la participación ciudadana en una de las actividades centrales de ese Estado, participación que constituye el derecho político fundamental por excelencia, en el contexto jurídico político de la mentada organización estatal, cual es el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 C.P.).

Además, la sustitución de las tarjetas electorales por el voto electrónico no sólo supera las dificultades existentes en el momento de la votación, pues igualmente permite un escrutinio ágil y expedito, lo cual tiene como consecuencia una mayor transparencia en el manejo de los datos, garantizándole así el respeto a la voluntad popular. Con ello, se auspicia el reconocimiento práctico del principio de la soberanía popular, que, como bien lo expresa el artículo 3° de la Constitución, la ejerce el pueblo de forma directa o por intermedio de sus representantes, lo que tiene concreción, la mayor parte de las veces, a través del ejercicio del sufragio.

- c) La automatización del voto hace prácticamente imposible la comisión de delitos contra el sufragio, al eliminar las condiciones estructurales del sistema electoral colombiano que permiten el fraude electoral. Así lo han demostrado recientemente los procesos electorales de Brasil, Paraguay y Venezuela, entre otros.
- d) El sistema comprende la automatización de la inscripción ciudadana para las votaciones, la que apunta igualmente a que se le facilite al ciudadano la realización de ese acto previo a la votación, acto cuyos trámites dificultan también el ejercicio del derecho al voto, y que en numerosas ocasiones se convierte en factor de perturbación en el desarrollo de las jornadas de votación o elección. Ello, como lo ha afirmado categóricamente el Procurador General de la Nación, sin contar con que los sistemas anacrónicos de inscripción de cédulas, al carecer de fuentes de información seguras, han generado una de las modalidades más frecuentes de fraude electoral mediante la utilización de un potencial electoral incierto o inexistente por parte de quienes practican la política inescrupulosamente,

incrementando de manera ficticia dicho potencial en su beneficio.

e) Los mecanismos de inscripción y votación que se proponen al sistema electoral colombiano constituyen una verdadera garantía del libre ejercicio del derecho político de los ciudadanos, por excelencia en una democracia como la colombiana, expresado en el derecho al voto. Pero además, este sistema es cabal desarrollo de lo dispuesto en la Carta Política, y en particular en los principios constitucionales y en los fines del Estado. En efecto:

(1) Con la implantación del mecanismo electrónico de inscripción y votación para los ciudadanos colombianos, el ejercicio autónomo de un derecho que tradicionalmente se ha visto interferido por un sinnúmero de factores heterónomos, que han distorsionado la voluntad del elector a lo largo de centurias en nuestro país, puede darse a plenitud.

(2) El reemplazo de las tradicionales urnas por el registro en base de datos y la implantación de un sistema que ha de constar de módulos como el del reconocimiento del votante, la interfaz para la escogencia electoral y la de comunicación con la central de control, conducen a pensar que los sufragantes podrán sustraerse de todas las presiones externas a que se les somete, en virtud del fuerte componente clientelista de nuestra tradición política, para orientar la voluntad de los electores o volantes en sentidos diversos de aquél que su conocimiento señale<sup>302</sup>.

---

<sup>302</sup> Cfr. Concepto del Procurador General de la Nación al proyecto de ley estatutaria del voto electrónico, remitido a la Corte Constitucional, de fecha del 31 de octubre de 2003.

Ello es así en tanto la naturaleza misma del *voto automatizado* hace imposibles las interferencias señaladas ya respecto del acto de votación, el que sin perder su proyección pública podrá realizarse en secreto, conforme a la norma constitucional que lo define (art. 258), por cuanto dicho voto sustituye la tarjeta electoral y las urnas por sus símiles electrónicos, es decir que el documento físico desaparece para convertirse en un registro.

- (3) Con la previsión contenida en la ley, en el sentido de que la votación seguirá efectuándose en cubículos individuales separados, la privacidad o carácter secreto del voto estará ahora mejor garantizada, ya que los documentos físicos que antes se utilizaban serán sustituidos por medios electrónicos, que no están a la vista de los demás intervinientes en el proceso de votación y no pueden ser manipulados por éstos, con lo cual se le da cabal cumplimiento al mandato constitucional que protege al voto como un acto de autonomía y del fuero íntimo de cada ciudadano (art. 258 CP.).

## **5.5 La incorporación de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos electorales y en los sistemas democráticos**

Según García Soriano, Maria Vicenta, en su obra *Elementos de Derecho Electoral*, 3ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2010, la fascinación por las tecnologías de la información y el



conocimiento (TIC's)<sup>303</sup>, que se identifican con la transformación y el progreso de las sociedades, la creencia de que fomentarán la participación, tiene como consecuencia, su inevitable incorporación al proceso electoral en los sistemas democráticos, lo cual no debería introducir ninguna merma de las garantías en el proceso de selección de representantes en nuestro sistema democrático, si acaso las modificaciones formales que requiere la implementación de nuevas modalidades de (e-) voto y que hace ineludible una reforma de la ley electoral que permita preservar los indicadores de fiabilidad que se han conseguido en los procedimientos tradicionales. Las innovaciones en el sistema de elección de representantes, en particular las referidas a la emisión del voto a través de un sistema remoto no pueden imponerse ni a corto ni a mediano plazo como obligatorias sino como medio complementario; por consiguiente, a la hora de analizar las posibles repercusiones en el sistema de garantías, habrá que prever los mecanismos que permitan la convivencia y complementariedad de los distintos sistemas tradicionales con las nuevas modalidades del (e-) voto.

Las elecciones, tal y como se han celebrado hasta el momento, disponen de procedimientos probados y fiables aunque distan mucho de ser perfectos pero que se han demostrado eficaces para evitar la conflictividad de los comicios. La introducción de las nuevas tecnologías tiene sentido si puede, como lo demostraré en esta investigación para el caso Colombiano, ofrecer mejores rendimientos

---

<sup>303</sup> GARCIA SORIANO, M.V.,(2007)“*El art. 3 del Protocolo adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres*”, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol, núm. 14/16, 1996, “*Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico*”, en AA.VV., “*Democracia participación y voto a través de las nuevas tecnologías*”, Granada, 2007, “*Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías a la integridad del proceso electoral*”, en Elecciones, Lima, Perú, vol. 7 2008, “*Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de (e-) votación*” en Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones, No. 4, San José de Costa Rica, 2007.

desde el punto de vista de la celeridad o de la comodidad para el elector (que se supone un incentivo para incrementar la participación especialmente en los casos donde la emigración de nacionales como ocurre en Colombia ha sido masiva por razones políticas o las propias del conflicto interno), pero también desde el punto de vista de la consecución de la transparencia, objetividad y garantía del principio de igualdad. Y puede aportarlos, ya lo demostraremos. Ahora, si las infraestructuras de la e-votación son buenas, las garantías que la rodeen pueden incluso superar las aportadas por el sistema tradicional, pero las modificaciones que se producirán, o se están produciendo, en el procedimiento fijado para el ejercicio del derecho de sufragio de momento no está regulado y por ello ni siquiera cuenta con las garantías clásicas de los sistemas de votación convencional.

En palabras de Maria Vicenta García Soriano, en su ya citada obra de Elementos de Derecho Electoral (3ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2010)<sup>304</sup>, no existen las garantías que proporcionan los interventores, tradicionalmente partidos políticos o asociaciones ciudadanas, que den fe de la fiabilidad del proceso y de la contabilización final de los votos a la hora de emitir el voto cuando se hace de manera no presencial. Además carece de los necesarios mecanismos que permitan tanto la verificación global del correcto funcionamiento del sistema, como la verificación individual, que otorgaría al votante la posibilidad de comprobar la correcta asignación de su voto con pruebas criptográficas robustas y sin poner en peligro el secreto del voto. Por último, según la doctrinante García Soriano, considera que la introducción de las TIC's habría de contemplarse a la vez, como mínimo, en las distintas fases del procedimiento y no aisladamente en la de votación.

---

<sup>304</sup> GARCIA SORIANO, M.V., (2010): Elementos del derecho electoral. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sin embargo, en criterio del suscrito, como lo demostraré a lo largo de este capítulo de la presente investigación, los resultados de experiencias comparadas, como lo ocurrido en países como Brasil y Venezuela, experiencias exitosas en América Latina, o algunas europeas, demuestran todo lo contrario a lo señalado por la tratadista Garcia Soriano, y es que las nuevas tecnologías de la información aplicadas a los procesos electorales y democráticos, ofrecen ventajas incomparables y absolutas en términos de celeridad, transparencia y confiabilidad.

## **5.6 Ventajas de la incorporación del Voto Electrónico en los sistemas electorales**

Los sistemas electorales a nivel mundial constituyen el principal y más importante mecanismo de participación ciudadana e influyen no solo en la participación política o gubernamental sino también de forma relevante en procesos como la votación en asambleas generales para elección de juntas directivas, entre otras decisiones. Estos sistemas pueden considerarse como sistemas de información susceptibles a la incorporación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que mejoren características como seguridad, verificabilidad y autenticación (DUQUE, H. 2011)<sup>305</sup>

Aunque el voto en papel es el sistema tradicional por excelencia en los países democráticos, las elecciones han ido evolucionando hasta convertirse en sistemas complejos con mayores necesidades de eficiencia y seguridad. En consecuencia, han surgido nuevos mecanismos de votación, algunos mecánicos o que aún necesitan del

---

<sup>305</sup> DUQUE, H. 2010. Voting Solutions Inc. Plan de Negocios. Votación electrónica segura. Version del documento: v 1.11. Fase 2 – Colciencias.

diligenciamiento manual, y otros electrónicos que incorporan tecnologías de la información y las comunicaciones directamente al sufragio.

La incorporación de voto electrónico presenta entre otras, las siguientes ventajas:

- 1º Aumenta la eficiencia de las tareas electorales y la precisión de los resultados
- 2º Automatiza tareas como la verificación de la identidad de los votantes que se encuentren inscritos en los padrones o censos electorales de manera que puedan realizar su voto, el registro y conteo de votos, el conteo de tarjetones, la difusión de resultados más precisos que los obtenidos con métodos de conteo manual.
- 3º Mejora la capacidad para identificar y prevenir situaciones de fraude electoral. Por esta razón, son varios los países del mundo que han empleado el voto electrónico, han realizado pruebas piloto o desean implementar dicho sistema.

En la mayoría de países latinoamericanos, están siendo considerados proyectos de votación electrónica por las autoridades electorales, con el fin de modernizar sus sistemas electorales tradicionales (voto manual o en papel), en los cuales el votante tiende a equivocarse constantemente. El uso de muchos recursos físicos y humanos en estos procesos no evita que el proceso sea lento, inseguro y vulnerable. Se busca mediante el uso de la tecnología en los sistemas electorales, alcanzar seguridad, agilidad, eficiencia y transparencia.

## **5.7 Objetivos de la implantación del voto electrónico**

El voto electrónico tiene como finalidad primordial lograr la modernización del sistema electoral y fortalecer el voto como derecho y deber constitucional de los ciudadanos, y como instrumento fundamental en el ejercicio y control del poder político.

La utilidad de este sistema se concentra en dos razones básicas adicionales (como igualmente lo reconoció el Departamento Nacional de Planeación en su informe final)<sup>306</sup>: la posibilidad real de evitar la manipulación fraudulenta de los resultados electorales al adulterar los formularios o actas de escrutinio que elaboran los jurados de votación en las mesas, y los miembros de comisiones escrutadoras durante el proceso de escrutinio; y la disminución de los riesgos de suplantación de las personas al votar, o de incidir indebida e ilegalmente en la libre elección del sufragante.

Un beneficio adicional de este sistema reside en que la adopción del voto electrónico coadyuva (y exige) a la depuración del censo electoral, y se debe complementar con el proceso de recedulación y el empadronamiento, para ofrecer un proceso electoral mucho más confiable, seguro y transparente, tal como lo afirmó la Comisión de las Naciones Unidas en su informe sobre el sistema electoral presentado en el primer semestre de 2003.

Por otra parte, y como lo establece la Ley Estatutaria 892 de 2004, los sistemas de identificación electrónica a los que se alude: excluyen la suplantación personal; excluyen la manipulación de los

---

<sup>306</sup> Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. (2003). Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia. Tomado desde: <http://www.dnp.gov.co/portalDNP/grupo-de-gobierno/Trabajo%20voto%20%20electr%C3%B3nico%20final.pdf> el 22 de Septiembre de 2014 a las 3 y 12 pm.

documentos por fuera del mismo, o mejor, éstos deben expedirse con base en los datos del sistema y cualquier alteración es fácilmente detectable; se reducen los fraudes el mismo día de las elecciones, en la medida en que se elimina el manejo de la tarjeta electoral, ya que el elector ve en la pantalla de la urna electrónica el cuadro de candidatos, sus fotografías, el nombre de sus candidatos y los partidos políticos que representan, y puede verificar y digitar personal y directamente el candidato de su preferencia, sin que su voluntad pueda posteriormente ser alterada, por los jurados o los escrutadores, con la manipulación de las actas y demás documentos electorales, práctica común y reiterada en todos los procesos electorales colombianos.

La experiencia en otros países ha demostrado que se simplifica, con la urna electrónica y el sistema de identificación electrónica, el proceso electoral; se garantiza la libertad del elector; se reducen los costos del papel, es decir de la impresión de las tarjetas electorales; se minimiza la incorporación de personal supernumerario o provisional, entre otras consecuencias favorables; pero por sobre todo, hay imposibilidad de fraude en el acto de votación y durante los escrutinios. Por otro lado, los resultados del proceso se conocen rápida pero confiablemente en la medida en que el proceso se cierra automáticamente por el sistema, y no por la manipulación humana. Es lo que demuestra la urna electrónica desarrollada por el Tribunal Supremo Electoral de Brasil, y lo que pude constatar personalmente durante el proceso electoral de 2002, así como en las elecciones de Paraguay de 2003, en cuyo proceso igualmente tuve ocasión de participar como observador internacional invitado por la Organización de Estados Americanos. La misma rapidez y confiabilidad se ve demostrada por la urna diseñada y contratada por el Consejo Electoral venezolano, bajo un modelo Touchscreen con máquinas Saes 3000, que resultó muy exitosa en las elecciones de

referendo y de autoridades locales (OCI 04); e igual ocurre con las urnas con diseño Diebold utilizadas en las elecciones, entre otras, de California, Estados Unidos, para gobernador, con un resultado muy positivo.

Ahora bien, la implantación del voto electrónico tiene esencialmente dos momentos críticos que se deben tener en cuenta para el caso colombiano: primero, el relacionado con los resultados electorales, en el que basta con la aplicación de la tecnología durante la fase de la votación a través de la urna electrónica; segundo, el relacionado con la validación y confirmación de la identidad del elector, para lo cual se puede utilizar, un lector electrónico cuya función es comparar la huella del sufragante con la información almacenada en la cédula a través del denominado código de barras, lo que exige que la Registraduría Nacional amplíe el sistema de identificación decadactilar y se logre la renovación total del documento de identidad, tal como lo prevé la Ley 757 de 2002. En otras palabras, depende de un proceso que va más allá de la simple adopción del mecanismo del voto electrónico.

## **5.8 Finalidades del Voto Electrónico**

Constituyen las principales finalidades del voto electrónico, como lo establece la Ley Estatutaria 892 de 2004):

1. Implementar el voto electrónico para los nacionales colombianos como para los residentes en el exterior.
2. Promover la participación activa de los ciudadanos residentes en el exterior para elegir a sus representantes, como participar en elecciones nacionales; es importante destacar que el proyecto da vía libre al establecimiento del voto por Internet, como al diseño de una aplicación informática que implemente un servicio de votación en red que ofrezca condiciones de

exactitud, privacidad y verificabilidad; prevé además que sólo puedan votar los inscritos.

3. Aumentar la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, y desestimular la cultura abstencionista.
4. Incrementar la seguridad y transparencia del proceso electoral desde el momento de la inscripción hasta la emisión de los resultados finales.
5. Aplicar los desarrollos y avances tecnológicos para proveer elementalidad, agilidad, transparencia, confiabilidad, seguridad y economía.
6. Poner fin a la manipulación de las tarjetas electorales sin marcar y a las listas y resultados en actas y demás documentos electorales que manipulan los jurados de mesa y las comisiones escrutadoras.
7. Reducir los costos del proceso electoral, en tiempo y en recursos.

## **5.9 Del voto presencial al voto electrónico**

El proceso llevado a cabo en la realización de voto electrónico es similar al realizado tradicionalmente, con la diferencia que la instalación de las mesas se realiza con el sistema correspondiente. Al igual que en un proceso tradicional, el presidente de la mesa debe verificar el estado en que le son entregadas las máquinas, verificar o realizar la personalización de las máquinas y una vez hecho esto proceder a instalar la mesa, siguiendo tanto los procesos manuales establecidos, como los procesos automáticos en las máquinas. Adicionalmente, se debe obtener automáticamente un acta inicial que corrobore que no existan votos registrados e iniciar el proceso de elección.



En el proceso de votación, los electores deben ser identificados mediante un sistema que puede ser tradicional o no dependiendo de la solución implementada (tarjetas inteligentes, reconocimiento dactilar, entre otros). Luego de verificar que el votante está habilitado para realizar su voto, se le da acceso al sistema de votación electrónica de manera que el elector pueda seleccionar su candidato en una pantalla táctil.

Una vez hecho esto, el elector puede verificar su voto, en el primer caso, viendo su votación antes de confirmar, y en el segundo caso, de forma tradicional. Así el voto es almacenado en la terminal o llevado a una urna que puede tener un escáner óptico para su conteo.

El proceso finaliza con el cierre de las urnas por parte del presidente de la mesa, quien imprime en los dispositivos respectivos un acta de cierre, realiza el recuento de votos manual o automáticamente, si es el caso, y posteriormente envía la información procesada criptográficamente al centro de cómputo pertinente.

### **5.10 Tecnologías de votación electrónica**

Una gran variedad de sistemas de votación electrónica han sido propuestos para incrementar la eficiencia de la administración electoral y reducir los problemas y errores asociados a los sistemas manuales. La necesidad de modernizar el sistema electoral hace pensar que en el largo plazo, los sistemas electrónicos reemplazarán a los manuales. En efecto, *‘El voto electrónico promete reducciones significantes en la carga logística de la administración electoral reduciendo el volumen de papel que debe manejarse. La transmisión electrónica de resultados del recinto local a la autoridad central de tabulación ofrece la posibilidad de que los resultados pueden saberse más rápido. Algunas posibilidades de fraude (...) se reducen pues la*

*pericia necesaria para cometer fraude es mayor y los medios involucrados son diferentes (...). Las posibilidades de errores del votante pueden reducirse' (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005)<sup>307</sup>.*

Sin embargo, el voto electrónico es una tecnología relativamente nueva que ha presentado muchos problemas en su implementación en el pasado. En Estados Unidos, por ejemplo, se han recibido gran cantidad de quejas de parte de los votantes y de los jueces de mesa, relacionadas con pérdida de registros de votos, máquinas dañadas por problemas de energía, grandes filas para votar debido a deficiencias en el entrenamiento de los jueces de mesa y de los votantes, entre otros<sup>(308)</sup>. No obstante, resulta inapropiado juzgar los sistemas actuales y futuros basados en los sistemas pasados, dado que la tecnología va avanzando con el tiempo, haciéndose más eficiente y acortando la curva de aprendizaje.

Por otro lado, Brasil es el país más exitoso en la implementación de infraestructuras de voto electrónico, como resultado de más de diez años de experiencia en el tema. La urna electrónica se ha utilizado en el 100% de las mesas de votación en las últimas elecciones de 2006. Se desplegaron más de 430.000 máquinas para sus elecciones, en más de 5.500 municipios (DUQUE, H. 2010)<sup>309</sup>. El proceso se realiza en varias fases: desarrollo de software, proceso generador de medios

---

<sup>307</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND LIN HERBERT, (2014). (Eds), Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

<sup>308</sup> Para información más detallada de los problemas, ver: Dill, David; Doherty, Will. Electronic Voting Systems, p. 3.

<sup>309</sup> DUQUE, H. (2011). Votación electrónica segura (VES). Portafolio. Lexbase Colombia. Edición virtual. Septiembre de 2011. Tomado desde: <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/votacion-electronica-segura-ves> el 22 de septiembre de 2014.

(flash cards) y seguridad, transferencia de software a la terminal y transmisión y totalización de los datos<sup>310</sup>.

La evaluación del sistema informatizado de elecciones realizada por UNICAMP concluye que 'el sistema electrónico de votación implantado en Brasil a partir de 1996 es un sistema robusto, seguro y confiable atendiendo todos los requisitos del sistema electoral brasileiro:

- a) Elecciones simultáneas para diversos tipos y números de cargos mayoritarios y proporcionales;
- b) Votación nominal y por partido, tanto para cargos mayoritarios como para cargos proporcionales;
- c) Elevado número de partidos y candidatos;
- d) Cobertura del vasto territorio nacional con diferentes características regionales, de acceso, infraestructura básica y densidad poblacional;
- e) Elevado número de electores con distintos grados de formación<sup>311</sup>.

Como puede apreciarse, el sistema electoral brasileiro es bastante complejo, razón por la cual puede ajustarse perfectamente al modelo colombiano y a otros modelos de América Latina. Así mismo, los resultados en Brasil son bastante alentadores:

- a) A pesar de la alta tasa de analfabetismo, con un exitoso proceso de capacitación y pedagogía, más del 90% de esta población sabe utilizar la urna electrónica y encuentra más fácil de manejar este sistema que la tarjeta electoral.

---

<sup>310</sup> Para información detallada del proceso de votación electrónica en Brasil y especificaciones técnicas, ver: UNICAMP Maio 2002. Avaliação do Sistema Informatizado de Eleições (Urna Eletronica), p. 11.

<sup>311</sup> UNICAMP Maio 2002, Avaliação do Sistema Informatizado de Eleições (Urna Eletronica), p. 45.

- b) Aumentó la confiabilidad de los ciudadanos y de los partidos políticos en los resultados electorales (en un 95% los resultados de las elecciones fueron suministrados antes de las 10 de la noche).
- c) Se redujo el alto índice de abstención electoral existente.
- d) Se redujeron a su mínima expresión los fraudes electorales y fueron casi inexistentes las demandas contra los resultados divulgados por la Organización Electoral.
- e) Presentó bajo número de fallas y problemas técnicos.
- f) Mostró reducción de los costos del proceso electoral<sup>312</sup>.

De manera que el caso brasilero es la prueba más palpable de un sistema de voto electrónico exitoso (TULA, M. N. 2005) <sup>313</sup>. Es necesario hacer ciertas precisiones respecto de dos requerimientos fundamentales de un sistema: la seguridad y la facilidad de uso.

### **5.11 Nuevas tecnologías y el derecho de sufragio**

En palabras de Miguel Ángel Presno Linera, en su obra *“La globalización del voto electrónico”* <sup>314</sup>, con la expresión “voto electrónico”, nos referimos a la emisión del sufragio a través de instrumentos electrónicos (urna electrónica, computadora u ordenador), aunque es habitual incluir en esta expresión al entramado tecnológico que hace posible el ejercicio del voto y su escrutinio (registro y control de la identidad del elector, recuento de los sufragios emitidos, transmisión de los resultados y asignación de

---

<sup>312</sup> Ver: Reyes Gonzáles, Guillermo Francisco, El nuevo orden político y electoral en Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, Edición 2004.

<sup>313</sup> TULA, M. A. (2005) *“El voto electrónico en Brasil”*. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel

<sup>314</sup> PRESNO LINERA, M. A. 2005. *“La globalización del voto electrónico”*. En Lorenzo Cotino (Eds) Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Lorenzo Cotino. Ed. Comares. Consultado el 20 de octubre de 2014 en [http://media.wix.com/ugd/b176f0\\_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf](http://media.wix.com/ugd/b176f0_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf)

los puestos a elegir). En ocasiones, se asocia, de forma impropia, el voto electrónico con el mero escrutinio informatizado. La eventual introducción legislativa del voto electrónico está supeditada al respeto de los elementos que constitucionalmente configuran el sufragio como libertad subjetiva, pero, por otra parte, la dimensión objetiva de este derecho convierte en un “mandato de optimización” dicha introducción, si con ella se favorece su ejercicio, pues esa dimensión requiere de los poderes públicos y, en particular del Legislador, actuaciones concretas que permitan el máximo desarrollo, jurídico y práctico, del haz de facultades comprendido en este derecho fundamental.

Conviene no perder de vista, en palabras de Miguel Ángel Presno Linera, que en democracia lo importante es la intervención con efectos decisorios de los ciudadanos en los asuntos políticos; en suma, que el pueblo gobernado sea el pueblo gobernante. Con este fin, las técnicas a emplear por el derecho electoral han de orientarse a favorecer esa participación, lo que, para el asunto que nos ocupa, incluye no sólo la prohibición de articular un sistema de voto electrónico que impida o dificulte su ejercicio a determinadas personas como consecuencia de su complejidad, sino que debe hacer posible el ejercicio del sufragio por parte de personas que a causa de alguna discapacidad, física o intelectual, hasta la fecha han padecido las carencias de los distintos instrumentos electorales, en particular, para hacer efectivo el principio del carácter secreto y, por tanto, libre de este derecho<sup>315</sup>. De esta manera, la tecnología aplicada al sufragio puede servir para superar o, como mínimo, acortar la brecha o *división digital* (como es conocido, durante la presidencia de Bill

---

<sup>315</sup> Esta exigencia es uno de los objetivos esenciales de las reformas de los sistemas electorales aplicables en Estados Unidos, previstas en la Help America Vote Act, de 29 de octubre de 2002, que prevé una serie de ayudas federales para que los Estados puedan modernizar los instrumentos de votación; véase sobre este particular la Sección 301 del Título III; puede consultarse en [http://www.fec.gov/hava/law\\_ext.txt](http://www.fec.gov/hava/law_ext.txt).

Clinton se acuñó la expresión “digital divide” por parte del Gobierno de Estados Unidos para hacer referencia a la fractura que podía producirse entre personas “conectadas” y “no conectadas” si no se superaban, a través de inversiones públicas en infraestructuras y ayudas a la educación, las serias diferencias entre territorios, razas, clases y género) entre ciudadanos y, lo que es más importante, para igualarlos a todos en el ámbito de las decisiones políticas, lo que se hace más imperioso en aquellas sociedades en las que una parte muy importante de los llamados a participar en el ejercicio del poder permanecen excluidos por razones socioeconómicas y culturales, como ha venido sucediendo, por citar dos casos paradigmáticos, en Brasil e India. Son dignos de destacar, como así se hace en este trabajo investigativo, los casos venezolano, paraguayo y brasileño, en América Latina, pero no menos importante es el ejemplo de India, que en el año 2004 celebró las que, hasta la fecha, han sido las mayores elecciones generales con un sistema de voto electrónico, con casi 388 millones de votantes sobre un censo de 671 millones de electores y con un porcentaje de analfabetismo del 39%<sup>316</sup>

En este sentido ha resultado muy significativa la minuciosa presentación de experiencias tecnológicas aplicadas a la inscripción de electores, organizaciones políticas y candidatos, logística, planeación y coordinación electoral, capacitación, identificación de electores y emisión de sufragio, así como las diferentes tareas involucradas en los procesos postelectorales, sin descuidar aquellas actividades vinculadas también a los actos administrativos internos de las instituciones electorales y los procedimientos legales relativos a la fiscalización de los procesos y la tutela de los derechos políticos de la ciudadanía. Puede considerarse como un resultado de las

---

<sup>316</sup> Puede consultarse en la página web. <http://www.eci.gov.in>, así como los textos incluidos en [http://www.eci.gov.in/Library&Publications/Lib&Publications\\_fs.htm](http://www.eci.gov.in/Library&Publications/Lib&Publications_fs.htm)).

exposiciones realizadas que la incorporación de tecnología al proceso de emisión de voto constituye al día de hoy un tema cuando menos polémico, que indudablemente requiere de una continua profundización sobre sus fortalezas y debilidades atendiendo fundamentalmente a su impacto sobre el marco normativo vigente, el comportamiento del electorado, la calidad de los procesos administrados y la legitimidad de los resultados. Sobre esta base resulta importante destacar la particularidad de los contextos institucionales, culturales, sociales, financieros y políticos de cada estado en la definición y ejecución de distintos modelos de incorporación de tecnología electoral al proceso de emisión de voto.

Otro aspecto que debe destacarse es la incorporación de nuevas tecnologías a los diferentes componentes del proceso electoral, la cual se encuentra íntimamente vinculada a la necesidad de resolver problemas concretos que la tecnología en uso no puede solucionar eficazmente. En otros casos, su incorporación se vincula a la búsqueda de un mejor desempeño organizacional, administrativo y judicial que contribuya a aumentar la calidad de los procesos electorales administrados y fiscalizados BOLTZ, I., CENTENO, F. (2005:290)<sup>317</sup>. Este último punto resulta aún más sensible en el caso de la tecnología desarrollada para automatizar procesos de emisión de voto y de identificación de electores; puesto que en estos casos la importancia del reconocimiento de problemas y la búsqueda de una mejora de los servicios electorales, han demostrado necesitar -a la luz de las importantes experiencia existentes en la región- de la incorporación de procesos de selección y evaluación de alternativas

---

<sup>317</sup> BOLTZ, I., CENTENO, F. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.

tecnológicas muy minuciosos y de implantación gradual y planificada...”<sup>318</sup>.

Según PRESNO LINERA (2005)<sup>319</sup>, en su obra *La globalización del voto electrónico*, Brasil y Venezuela son los Estados que, en América, han avanzado más en la introducción del voto electrónico, hasta el punto de convertirlo en la fórmula principal para el ejercicio del sufragio. Así, en Brasil<sup>320</sup>, la Ley N° 9504, de 30 de septiembre de 1997, introdujo el sistema electrónico como el procedimiento ordinario de votación y el de papeletas como fórmula excepcional (artículo 59)<sup>321</sup>; lo mismo sucede en Venezuela, que, a partir de la Ley Orgánica del sufragio y participación política, de 13 de diciembre de 1997 <sup>322</sup>, ha impulsado el voto electrónico como la fórmula mayoritariamente empleada (según dispone el artículo 154 de la citada Ley Orgánica (*“El proceso de votación, escrutinio, totalización y adjudicación será totalmente automatizado. En aquellos casos en los cuales este sistema no pudiere ser implementado por razones de transporte, seguridad, infraestructura de servicios todo lo cual determinará expresamente y con la debida anticipación, el Consejo Nacional Electoral, mediante resolución especial, se optará por el*

---

<sup>318</sup> Puede verse información de esta reunión, así como las ponencias presentadas en [http://www.oea-rite.org/RITE\\_III/Index.htm](http://www.oea-rite.org/RITE_III/Index.htm)

<sup>319</sup> PRESNO LINERA, M. A. 2005. *“La globalización del voto electrónico”*. En Lorenzo Cotino (Eds) Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Lorenzo Cotino. Ed. Comares. Consultado el 20 de octubre de 2014 en [http://media.wix.com/ugd/b176f0\\_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf](http://media.wix.com/ugd/b176f0_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf)

<sup>320</sup> Véase más información en la página del Tribunal Superior Electoral, <http://www.tse.gov.br>. La Ley puede consultarse en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm); [http://www.tresc.gov.br/legjurisp/lei\\_9504.htm](http://www.tresc.gov.br/legjurisp/lei_9504.htm), y <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Brasil/97mods.html>

<sup>321</sup> (*“A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89”*)

<sup>322</sup> (Puede consultarse, entre otros, en los siguientes sitios: <http://www.cne.gov.ve/documentos/leyorg.php> y en <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Venezuela/sufragven.html>. Se incluye un detenido análisis técnico de la evolución del sistema venezolano en Sistemas electrónicos de votación: fortalezas y debilidades,..., [http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/nuevas\\_tecnologias/n\\_tecnologias.asp](http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/nuevas_tecnologias/n_tecnologias.asp).)



*sistema manual de votación, escrutinio, totalización y adjudicación, con estricta sujeción a las disposiciones establecidas en esta Ley y sus Reglamentos”).*

Procedamos a continuación, a revisar cuidadosamente, el ejemplo Brasileño, para luego mirar otras experiencias exitosas latinoamericanas de voto electrónico, como la Venezolana y la Paraguaya.

## **5.12 Tres ejemplos a imitar en América del Sur en la implantación del voto electrónico**

Para demostrar la pertinencia e importancia de la implantación del voto electrónico, como las ventajas de su utilización, bien vale la pena referirse a los casos de Brasil, Venezuela y Paraguay, que a partir de los años 2002 y 2003, respectivamente, comenzaron a implementar al 100% de sus electores, el voto electrónico (REYES GONZÁLEZ, G. F. 2014: 440)<sup>323</sup>

### **5.12.1 Implantación del voto electrónico en Brasil**

Muy especialmente, fueron relevantes las experiencias conocidas y compartidas durante las elecciones generales para Presidente en Brasil en el año 2002, donde por primera vez se utilizaban las urnas electrónicas para la totalidad de las votaciones (REYES GONZÁLEZ, G. F. 2014: 442)<sup>324</sup>, superando en más de 100 millones el número de electores, y donde no hubo una sola reclamación después de concluido el proceso electoral. Y luego, pudimos conocer de cerca, y con base en la aplicación de esta tecnología desarrollada por Brasil, y

---

<sup>323</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F., (2014). Régimen electoral y de partidos políticos. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Dike.

<sup>324</sup> REYES GONZÁLEZ, G.F., (2014). Régimen electoral y de partidos políticos. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Dike.

puesta en práctica, vía convenios de cooperación horizontal con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, en Paraguay, el desarrollo de las elecciones presidenciales de este país (2003), donde se utilizó dicho mecanismo de votación para un número cercano al 50% de los electores. Muy a pesar de las dudas y señalamientos hechos por el partido de gobierno (el Colorado) en el sentido de la escasa confiabilidad del sistema, una vez divulgados los resultados y analizadas las ventajas y la operatividad del mismo, se le demostró a los partidos, al Gobierno y a los ciudadanos las inmensas bondades del sistema. Para una exposición detallada de los aspectos técnicos del sistema adoptado en Brasil es de sumo interés la lectura del trabajo, nada complaciente con su articulación, de BRUNAZO FILHO, A. (2005:209)<sup>325</sup>

El Tribunal Supremo Electoral tardó entre 8 y 10 años para que este sistema de urna electrónica funcionara a la perfección, y gozara de credibilidad y confianza entre los ciudadanos (de los cuales aquellos en capacidad de votar suman cerca de 120 millones), los partidos y movimientos políticos, y el mismo Gobierno Nacional. Igual ocurrió, aunque en un plazo mucho menor debido a su tamaño de población y geografía, en Paraguay, con una población en capacidad de votar cercana a los dos millones y medio.

Con este sistema, Brasil se ha convertido en el país de referencia internacional en el proceso de expansión de este sufragio, tanto en el ámbito iberoamericano (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana)<sup>326</sup>, como en otras latitudes (Alemania, Corea, India,

---

<sup>325</sup> BRUNAZO FILHO, A. (2005), "El voto electrónico en Brasil". En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.

<sup>326</sup> (a título de ejemplo, asistencia técnica y préstamo de urnas electrónicas para el Plan Piloto Urna Electrónica de Paraguay; Acuerdo tripartito entre el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, el Tribunal Superior Electoral de Brasil y la Unidad

Japón,...)<sup>327</sup>. Y es que los buenos resultados alcanzados por el sufragio electrónico en términos de accesibilidad y rapidez en un país con las características del brasileño (8.547.403,5 kilómetros cuadrados, 5.564 municipios, 181.581.024 de habitantes y 121.391.631 de electores, de acuerdo con los datos de junio de 2005) han animado a las autoridades de otros países a introducir en sus ordenamientos un sistema de voto electrónico.

Cabe destacar, como lo señala TULA, M. I. (2005)<sup>328</sup>. *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales.*, en el caso brasileño, una vez concluida la votación, el presidente digita la contraseña para indicar el fin de la utilización de la máquina. La urna totaliza los votos e imprime el primer “Boletín de urna”. Si no da error, se imprimen 4 copias: una para los fiscales de partido y otras tres para ser enviadas a los centros de cómputo. El Boletín de Urna se graba en la memoria flash-card de la máquina y en un diskette con firma digital. El presidente rompe el lacre de la máquina y retira el diskette; que es llevado junto al acta de cierre y demás documentación a la sede de la Justicia Electoral; quien transmite los datos vía red al Tribunal Regional Electoral y totaliza los votos para una región. Para elecciones regionales (gobernadores, diputados o senadores), los resultados son divulgados en este punto. Para elecciones presidenciales, los datos son enviados a través de la

---

de Promoción Electoral de la Organización de Estados Americanos para la aplicación del voto electrónico en Ecuador, de 22 de julio de 2004; asistencia técnica y financiera, con la cesión de 3000 urnas electrónicas para las elecciones municipales y legislativas que se celebrarán en la República Dominicana en 2006; asistencia técnica para las pruebas previas a la implantación del voto electrónico en Honduras)

<sup>327</sup> (14. Para una panorámica de la extensión del voto electrónico, véanse PASSALACQUA, Eduardo, “El voto electrónico: ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas”, y ESCOLAR, Marcelo, “Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada”, ambos en TULA, María Inés (coordinadora), *Voto electrónico...*, págs. 63-99, en especial, 76 y sigs., y 115-137)

<sup>328</sup> TULA, M. I. (2005). “*Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*”. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

red de comunicación de datos al Tribunal Superior Electoral que totaliza los votos. Algunas urnas cuentan con un módem incorporado para transmitir la información a una computadora central, que recibe los resultados de todas las mesas electorales. Esta información se graba en un diskette que luego es trasladado a la sede de la autoridad electoral. En el centro de procesamiento se inserta el diskette y el sistema verifica la firma digital, descripta el archivo y lo procesa en segundos.

Según lo ha demostrado la experiencia brasileña, antes de poder emitir el sufragio de manera electrónica es imprescindible superar con éxito diversas fases: la modernización de toda la documentación necesaria para el proceso electoral, la consolidación de una infraestructura electrónica y de comunicaciones fiable, la difusión eficaz del nuevo sistema entre todos los destinatarios y, en especial, entre los electores con más dificultades para asimilar y poner en práctica estos instrumentos, y la actualización de las normas reguladoras. Y todo ello sin olvidar el desembolso económico necesario para culminar esta transformación del sistema electoral<sup>329</sup>, motivo por el que todavía no se ha extendido a la totalidad del territorio de Bélgica, a pesar de que la Ley que lo introdujo es de 11 de abril de 1994 <sup>330</sup> y que esta fórmula pretende paliar las

---

<sup>329</sup> En Irlanda se invirtieron 52 millones de euros en la compra del material necesario para la puesta en marcha del voto electrónico; el mero almacenamiento de ese material supone al año 650.000 euros. A finales de septiembre de 2005, el Departamento de Medio Ambiente anunció la inversión de 97.000 euros para realizar nuevas pruebas previas y, con el mismo objetivo, la Comisión de Voto Electrónico va a gastar 280.000 euros. Ya se ha dicho que la implementación del voto electrónico costará 65 millones de dólares a la República Dominicana. En Brasil, según información facilitada por la empresa Procomp el presupuesto destinado a la informatización del voto entre los años 1996 y 2000, fue de 546,6 millones de dólares. En 1996, el costo del voto oscilaba en los 3,5 dólares por elector, en 1998 se redujo a 3, en el año 2000 pasó a ser de 2,4 dólares y en el año 2002 bajó a 1,84)

<sup>330</sup> Véase la información electoral en <http://www.ibz.fgov.be> las especificaciones técnicas en <http://www.verkiezingen.fgov.be/2004/2004Fr/DocuFr/instructionsformules/directivestechiques/directives.htm>

complejidades derivadas de un sistema de voto obligatorio, varias elecciones simultáneas, 3 idiomas (francés, flamenco y alemán) y listas muy extensas (hasta 87 candidatos), lo que dificulta de manera extraordinaria el escrutinio manual. La complejidad de todo este proceso aconseja, pues, un ritmo pausado de implementación, al que no siempre está dispuesto a someterse en principio el promotor de estas iniciativas, hasta que las dificultades prácticas imponen la ralentización, por muy alto que sea el nivel de desarrollo tecnológico del Estado que pretende dotarse de este entramado electoral, y Estados Unidos, Canadá, Japón, Irlanda, el propio Brasil o la Unión Europea constituyen buenos ejemplos.

#### **5.12.1.1 El Sistema Brasileño del Registro Electrónico Directo**

Según PRESNO LINERA (2005)<sup>331</sup> el sistema adoptado en Brasil es una modalidad de los denominados “RED” (Registro Electrónico Directo) o “DRE” (Direct Recording Electronic) en la terminología anglosajona, que, como indica su nombre, consiste en que el sufragio es registrado de manera directa en la memoria del instrumento de votación. Además, cabe una amplia diversidad de variantes, como las que se han implantado en Bélgica, o en Venezuela a partir del año 2004, y las que previsiblemente se utilizarán en su día en Perú, República Dominicana, Panamá y Colombia. En Venezuela se eligió inicialmente un sistema de los llamados “LOV” (Lectura Óptica del Voto), que admite dos variantes: el sistema de boleta múltiple y marca manual, que se computa a través del reconocimiento óptico de caracteres (OCR), opción empleada en Venezuela hasta el año 2003, y el sistema de boleta por candidatura y código de reconocimiento, que

---

<sup>331</sup> PRESNO LINERA, M. A. 2005. “La globalización del voto electrónico”. En Lorenzo Cotino (Eds) Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Lorenzo Cotino. Ed. Comares. Consultado el 20 de octubre de 2014 en [http://media.wix.com/ugd/b176f0\\_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf](http://media.wix.com/ugd/b176f0_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf)

permite el registro y recuento del sufragio. La experiencia venezolana con el sistema “LOV” no fue positiva, al menos durante el escrutinio de las elecciones de 1998, pues en lugar de agilizarse, se prolongó durante meses, por lo que en procesos posteriores se optó por un sistema “RED” que, además, facilita un resguardo o comprobante del voto emitido, y cuyo funcionamiento en el referéndum revocatorio sobre el Presidente Chávez de agosto de 2004, en las elecciones a gobernadores de ese año y en los comicios legislativos de 4 de diciembre de 2005, fue considerado, en general, correcto por los observadores internacionales de la Organización de Estados Americanos. En la actualidad los sistemas más extendidos son los del tipo “RED” (Australia, Bélgica, Brasil, Venezuela a partir del año 2004), que automatizan todas las fases del proceso de emisión del voto y de recuento de los sufragios, lo que plantea el problema adicional de cómo se resuelve, una vez que se ha emitido y computado un voto, la eventual impugnación derivada del cuestionamiento de la capacidad del elector para votar (por ser incapaz, menor, estar registrado en otro lugar,...).

Con carácter general, se puede concluir que la adopción de un sistema electrónico como fórmula de ejercicio presencial del sufragio tiene sentido si contribuye a superar la “brecha política”, aportando algo adicional a lo que ya ofrece la fórmula exclusiva de las boletas o papeletas tradicionales, que en muchos Estados (Chile, España, Uruguay) está asentada social y políticamente y, como regla general, es de una gran sencillez, con lo que a corto o medio plazo no se prevé la implantación generalizada del sufragio electrónico, lo que no excluye su utilización presente o futura en comicios locales (Distrito Federal en México) o regionales (País Vasco en España, Estado de Coahuila en México).

### **5.12.1.2 Aspectos Favorables que dejó a los Brasileños la utilización del Voto Electrónico**

Transcurridos más de diez años con la implementación del voto electrónico en Brasil, son varios los aspectos favorables que presenta el sistema de voto electrónico:

- 1) a pesar de la alta tasa de analfabetismo, con un exitoso proceso de capacitación y pedagogía, más del 90% de su población sabe utilizar la urna electrónica y encuentra más fácil de manejar este sistema que la tarjeta electoral;
- 2) aumentó la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en los resultados electorales –en un 95% los resultados de las elecciones fueron suministrados antes de las 10 de la noche–;
- 3) se redujo el alto índice de abstención electoral existente;
- 4) se redujeron a su mínima expresión los fraudes electorales y fueron casi inexistentes las demandas contra los resultados divulgados por la Organización Electoral;
- 5) se presentó un bajo número de fallas y problemas técnicos, y
- 6) se mostró una importante reducción de los costos del proceso electoral.

Con estas ventajas, hoy el Tribunal Electoral de Brasil goza de la mayor credibilidad entre las instituciones del Estado, y los funcionarios electos gozan de una amplia aceptación y legitimidad. Hechos estos ratificados en el proceso electoral de autoridades locales del 10 de octubre de 2004, donde el uso de esta tecnología ratificó su pertinencia e idoneidad<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Véase más información en la página del Tribunal Superior Electoral, <http://www.tse.gov.br>. La Ley puede consultarse en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm); [http://www.tre-sc.gov.br/legjurisp/lei\\_9504.html](http://www.tre-sc.gov.br/legjurisp/lei_9504.html) y <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Brasil/97mods.html>

El maestro Juan Emilio Suñé Cano, nos entrega sus aportes frente al modelo encursado en Brasil, en los siguientes términos:

*“En Brasil se ha desarrollado mucho el sistema de urnas electrónicas que ya se instauró con gran éxito en 1996, al ser utilizado por un tercio de los electores, porcentaje que subió paulatinamente hasta que se llegó al 100%, en el año 2002. Las urnas electrónicas son propiedad del Estado y se fabrican en Brasil, bajo la tutela del Tribunal Superior Electoral. Básicamente el sistema de urnas electrónicas no facilita tanto la votación, como el escrutinio, puesto que el sistema de identificación de electores y votación, es incluso más lento que el tradicional, aunque se ha intentado solucionar, a partir de 2008, con la introducción de urnas biométricas, las cuales funcionan por reconocimiento de huella dactilar, que es el sistema que actualmente ya se ha universalizado en todo el país.*

*Desde el punto de vista de seguridad, es importante que en los últimos años el sistema haya sido puesto a prueba, programando ataques contra el mismo, en los que han participado entidades de todo tipo, públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales y hasta hackers. El sistema ha pasado sin problemas tales pruebas.*

*El sistema brasileño ha suscitado mucho interés en todo el mundo y ha sido exportado a otros Estados, fundamentalmente iberoamericanos. Todo ello aparte del asesoramiento que se ha dado a muchos más países.” (SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>333</sup>*

---

<sup>333</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD



### **5.12.2 Implantación del voto electrónico en Venezuela**

Otro tanto ocurrió, no obstante la situación política tan compleja que se vivía entre el Gobierno y la oposición, durante las elecciones de referendo revocatorio convocado por el presidente Hugo Chávez: el sistema pudo comprobar su utilidad, la rapidez en la transmisión de resultados y el apoyo popular a su funcionamiento.

En Venezuela, a partir de la Ley Orgánica del sufragio y participación política, de 13 de diciembre de 1997, se ha impulsado el voto electrónico como la fórmula mayoritariamente empleada. En efecto, el artículo 154 de la Ley Orgánica dispone que:

*“El proceso de votación, escrutinio, totalización y adjudicación será totalmente automatizado. En aquellos casos en los cuales este sistema no pudiese ser implementado por razones de transporte, seguridad, infraestructura de servicios todo lo cual determinará expresamente y con la debida anticipación, el Consejo Nacional Electoral, mediante resolución especial, se optará por el sistema manual de votación, escrutinio, totalización y adjudicación, con estricta sujeción a las disposiciones establecidas en esta Ley y sus Reglamentos”.*

Según los autores citados, el sistema de votación en Venezuela es totalmente automatizado y puede ser auditado en todas sus fases. En el año 2004 Venezuela se convirtió en el primer país del mundo en realizar una elección nacional con máquinas que imprimen el comprobante del voto. Recientemente, en el año 2012, Venezuela volvió a marcar la pauta, cuando realizó la primera elección nacional con autenticación biométrica del elector y la posterior activación de la máquina de votación.

La proveedora de la tecnología electoral es la multinacional Smartmatic, la cual fue seleccionada en 2004 tras haber obtenido los más altos puntajes frente a sus competidoras, en materia de seguridad y auditabilidad del sistema.

Las máquinas de votación modelo SAES (Smartmatic Auditable Election Systems) representan una alternativa innovadora, segura y 100% auditable para la automatización de consultas electorales.

Otra de las facilidades de la plataforma tecnológica es la utilización de una boleta (electrónica) de votación convencional. Los electores pueden pulsar en el nombre, el rostro o el partido del aspirante al cargo de elección popular.

El método de votación venezolano se fortaleció con la entrada del Sistema de Autenticación Integral (SAI), última fase de la automatización, que permite al elector activar la máquina con su impresión dactilar, lo cual representa una garantía más para la integridad del voto.

*“El sistema electrónico de votación usado en Venezuela automatiza todo el proceso, desde la captura del voto hasta su escrutinio y totalización. Los votos son ingresados a través de una Máquina o Equipo de Votación (EV). Al cierre de la votación, el EV imprime las actas con los resultados y los votos, y posteriormente se conecta y transmite los resultados y los votos, de manera segura (cifrada y autenticada), al Centro de Totalización en el CNE (Caracas), donde se tabula y producen los resultados. FIGUEIRA y HERNÁNDEZ,*

2006 en GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305)<sup>334</sup>.

Una vez que la huella dactilar del elector es autenticada, la máquina es activada para que el elector marque su voto directamente en la pantalla de la máquina o en la boleta electrónica. La opción seleccionada aparece en la pantalla y el elector tiene la posibilidad de confirmar su voto presionando la opción VOTAR.

Este voto permanece almacenado de manera aleatoria en la memoria de la máquina y al final de la jornada queda plasmado en las actas impresas de totalización. Dichos votos se cotejan con los comprobantes físicos de la caja de resguardo en la auditoria posterior.

El paquete de votos de cada máquina viaja encriptado a través de una red segura que provee la empresa de telecomunicaciones estatal CANTV. La red está aislada de Internet y tiene múltiples niveles de seguridad y autenticación. Ninguna computadora externa puede penetrar los resultados electorales.

El sistema de totalización descansa en poderosos servidores, los cuales reciben los resultados electorales provenientes de todas las máquinas de votación distribuidas en el país. El sistema de totalización sólo recibe datos de máquinas de votación autenticadas y autorizadas por el CNE.

---

<sup>334</sup> FIGUEIRA, C.; HERNÁNDEZ, E. (2006) Sistemas Electrónicos de Votación (SEV) usados en Venezuela. En GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

Todas las fases del proceso están resguardadas con una clave alfanumérica cifrada a través de un hash o firma electrónica. Esta clave no depende de una de las partes porque está compartida entre el CNE, las organizaciones con fines políticos de todas las tendencias y Smartmatic. Eso hace imposible acceder a los datos sin la clave compartida entre todos los actores.

La clave compartida se combina con el número de la tarjeta de red de cada máquina, lo cual genera una combinación única y aleatoria de cifrado en cada una de las máquinas de votación que participan en la elección. Esta clave definitiva también es protegida con un hash.

Agregan los citados autores GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305)<sup>335</sup> que el Sistema Automatizado de Votación, como solución electoral, cuenta con siete instancias de verificación de votos:

- El voto físico, el cual es impreso en papel especial, con marcas de agua y tinta de seguridad, e identificado a través de un código no secuencial, que resguarda el secreto del voto.
- La memoria fija (interna) de cada máquina.
- La memoria removible (externa) de cada máquina.
- El acta de escrutinio de la mesa de votación.
- El voto electrónico transmitido a los centros de totalización.
- El acta electrónica transmitida a los centros de totalización.
- El acta de totalización.

Sus principales fortalezas son:

---

<sup>335</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

- El manejo del voto es hecho únicamente por el elector.
- El adiestramiento al elector es mínimo, ya que la boleta electrónica que se utiliza es la convencional.
- Al terminar el proceso de votación, la totalización es inmediata, lo cual garantiza rapidez en los resultados oficiales.
- Resultados oficiales exactos y rápidos.
- El sistema de respaldo es automático.
- Posibilidad de auditar la data en cualquier momento.
- Mecanismo de cifrado y compresión para proteger los datos electorales.
- Seguridad en la red de transmisión.
- Respaldo en cuanto a energía eléctrica.

La República Bolivariana de Venezuela es pionera en la Región Andina en América Latina en introducir el voto electrónico en elecciones de carácter nacional, regional y local, en referendos y en elecciones internas de organizaciones con fines políticos para escoger a los candidatos. Desde el año 2004, Venezuela cuenta con un sistema electrónico o automatizado de votación en todas las fases del proceso electoral, aplicado a nivel nacional y de manera institucional y vinculante por el Poder Electoral en todos los eventos electorales habidos desde entonces hasta la fecha. No obstante que el voto electrónico será la tendencia mundial dominante -como se supone- en el futuro inmediato, las pocas experiencias de este tipo registradas en el mundo, incluyendo a los países con mayor desarrollo tecnológico, hace pensar en la existencia de resistencias, desconfianza, temores y por lo tanto rechazo o cautela de autoridades, especialistas o grupos de presión de muchos países acerca de la seguridad, integridad y legitimidad de la aplicación de la electrónica en los procesos GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y

MÜLLER, R. (2012:315)<sup>336</sup>. Siendo esto así, nos preguntamos ¿cómo la experiencia venezolana ha resultado exitosa por su permanencia en el tiempo, y por la cantidad de procesos electorales ejecutados? ¿Qué respuestas ha dado en torno a las preguntas básicas que formulan los detractores del uso de los sistemas electrónicos de votación? Y ¿cómo ha garantizado la legitimidad del proceso electoral mismo?

Como señalan algunos estudiosos defensores de la incorporación de la informática en los procesos electorales, la escogencia de un sistema electrónico de votación se hace en función de varios factores, tales como: a) Rapidez: estar en capacidad de dar resultados ciertos y oficiales en pocas horas luego de cerrado el acto de votación; b) Robustez: capacidad del sistema electrónico de garantizar integridad, seguridad y proporcionar protección contra manipulaciones de votos, actas o material electoral en general; c) Facilidad de uso y d) Auditabilidad: capacidad de generar confianza en la tecnología, en el correcto funcionamiento de los equipos, que registren la voluntad del elector y que no se manipulen los resultados, permitiendo incluso la vigilancia de los ciudadanos y ciudadanas sobre la tecnología y su uso. Esta vigilancia se ejerce por medio de las auditorías (Figueira y Hernández, 2006 en GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:315))<sup>337</sup>. El proceso de automatización del sistema electoral venezolano se ha venido dando de manera gradual. Hasta el año 1997 el sistema de votación fue manual en todas sus fases. Entre el

---

<sup>336</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

<sup>337</sup> FIGUEIRA, C.; HERNÁNDEZ, E. (2006) *Sistemas Electrónicos de Votación (SEV) usados en Venezuela*. En GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

año 1998 y 2003, se implementó un sistema mixto de votación, en el cual la selección de las candidatas o candidatos se realizaba rellenando con un bolígrafo en el tarjetón (o boleta electoral) los óvalos pertenecientes a las candidatas o los candidatos de la preferencia de la electora o el elector, pero el tarjetón era introducido en una máquina con un lector óptico para hacer el escrutinio y la totalización de votos de forma automatizada. Desde el año 2004, casi la totalidad de los votantes en Venezuela usan el voto electrónico y actualmente, todos los procesos implicados en una elección están automatizados. A pesar del inmenso despliegue que representan unas elecciones a nivel nacional y gracias a la automatización del proceso en todas sus fases, el Consejo Nacional Electoral (CNE) en todos los eventos, ha dado resultados oficiales el mismo día, con un porcentaje significativo de las mesas escrutadas, demostrando eficacia y exactitud en los datos emitidos oficialmente, confirmado también por los informes de las auditorías in situ y posteriores, realizadas por los ciudadanos, auditores internos, externos y observadores internacionales al proceso y al sistema automatizado de votación.

- **Componentes del sistema automatizado de votación**

La plataforma tecnológica del Consejo Nacional Electoral cuenta con varios componentes automatizados que dan soporte a diferentes funciones del proceso electoral (GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. 2012:305)<sup>338</sup>. Los instrumentos del sistema automatizado de votación son: El Registro Electoral (RE) Sistema de Autenticación de Votantes Cuaderno de Votación Máquina de Votación Boleta Electrónica Infraestructura de Comunicaciones

---

<sup>338</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

Sistema de Totalización El Registro Electoral es el archivo o base de datos que contiene la inscripción de las venezolanas y venezolanos mayores de 18 años, así como de las extranjeras y extranjeros con más de 10 años de residencia legal en el país, que reúnen los requisitos para ser electoras y electores, y que hayan manifestado su deseo de formar parte del padrón electoral. El Registro Electoral se utiliza como base para obtener los cuadernos de votación y el sorteo del personal de las mesas. El Sistema de Autenticación de Votantes (SAV) es un sistema biométrico que tiene la función de optimizar la calidad del Registro Electoral, verificar la identidad de los votantes - por medio de un scanner o captadora de huellas dactilares-y evitar la duplicidad del voto, es decir, garantizar el principio de “un elector, un voto”. El SAV almacena los datos del elector y comprueba con la base de datos de votantes del centro de votación, si al elector le corresponde ese centro y si aún no ha votado. Estas dos funciones complementan los otros mecanismos tradicionales establecidos para la identificación del votante y la garantía del voto único: el cuaderno de votación y la tinta indeleble. El Sistema de Autenticación de Votantes activado en línea envía al servidor central el identificador de cédula y las huellas dactilares de los votantes que entran al centro de votación. En el servidor central el sistema compara los datos biométricos del votante con los datos del resto del electorado de todo el país para descartar incidencias del voto múltiple. El servidor da una respuesta positiva cuando la huella del votante es diferente de las huellas de las personas que han votado hasta el momento y se corresponde con los datos asociados a su cédula; en caso contrario, la respuesta del sistema es negativa<sup>339</sup>.

---

<sup>339</sup> Puede consultarse, entre otros, en los siguientes sitios:  
<http://www.cne.gov.ve/documentos/leyorg.php> y en  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Venezuela/sufragven.html>.



En palabras del Doctor Suñé Cano, *Venezuela también implantó el voto electrónico en fecha tan temprana como 1998, con el apoyo tecnológico de la empresa española Indra. Bien es cierto que al principio con innumerables problemas y fallos, al menos mientras se basaba en la lectura óptica del voto (de 1998 a 2003). A partir de 2004 dicho procedimiento se sustituyó por otro de máquinas de votación dotadas de pantallas táctiles, cuyo funcionamiento no ha planteado problemas técnicos de ningún tipo. Tales máquinas se complementan con un sistema asimismo electrónico de reconocimiento de la huella dactilar que permite identificar al elector; pero al no tener conexión con la urna electrónica garantiza completamente el secreto del voto.*(SUÑÉ CANO, J. E., 2014)<sup>340</sup>

- **Suspicias y temores al sistema automatizado de votación**

El voto electrónico o el sistema automatizado de votación es de reciente introducción en el sistema electoral, pero con un uso intensivo en diferentes comicios y con probado éxito y efectividad. Sin embargo, se han creado algunos mitos en torno a la automatización del sistema electoral; en el juego político de influir en la opinión pública, se han levantado sospechas, temores y suspicacias en torno al mismo. Algunos actores políticos argumentan que el sistema automatizado electoral venezolano no ofrece confianza, porque no garantiza la transparencia necesaria para ofrecer al elector la seguridad de que su voluntad expresada en el momento comicial sea debidamente respetada. Según estos, el secreto del voto y la anonimidad del votante serían violados, pues el uso tanto de las máquinas de votación como de las máquinas captadoras de huellas

---

<sup>340</sup> SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD

dactilares del Sistema de Autenticación del Votante permitiría determinar por quién votó cada elector.

Con respecto a las máquinas de votación, uno de los temores es la supuesta posibilidad de existencia de un software malicioso, tanto en éstas como en los servidores de totalización, que adulteraría la voluntad popular, o que, en el camino, durante la transmisión de los datos, estos sean alterados de acuerdo a algún patrón definido. Otro temor<sup>341</sup> es que la memoria removible de las máquinas de votación pueda ser fácilmente adulterable y sustituible, antes, durante o después de los comicios. O también que el código fuente de los programas de las máquinas de votación pudiera ser violado externamente. Estas sospechas y otras dudas e inquietudes, son planteadas por los auditores externos al Consejo Nacional Electoral, pero se aclaran durante las diferentes auditorías realizadas al sistema automatizado de votación, dejando fe de ello en cada una de las Actas que se levantan al culminar cada una de las auditorías, no obstante, a veces estos resultados no son debidamente comunicados al electorado por las organizaciones políticas.

Consideramos, en palabras de GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:320) <sup>342</sup> a las auditorías al sistema electoral venezolano como uno de los procesos centrales que debe realizarse permanentemente al sistema de sufragio automatizado, una vez que se convoca a elecciones, para garantizarle al electorado y a las organizaciones políticas que, con este sistema electoral, el voto se

---

<sup>341</sup> (CNE (2006) Mitos y realidades del sistema electoral venezolano [Folleto], CNE: Caracas. CNE (2008) Sistema Electoral Venezolano [Material gráfico proyectable])

<sup>342</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorías y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

respeto, el voto decide. He aquí donde reside la legitimidad del sistema electrónico de votación venezolano.

- **Auditorías al Sistema Automatizado de Votación**

La automatización del sistema electoral venezolano lo hace susceptible de ser auditado. Auditar el sistema automatizado de sufragio de Venezuela, contempla: el voto electrónico, auditorías y legitimidad del sistema automatizado (GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. 2009:311)<sup>343</sup>

. El ordenamiento jurídico venezolano dedica expresamente el título XI (arts. 156 al 163) al tema de las Auditorías Varias son las auditorías que realiza el organismo electoral venezolano para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de votación. Tal como lo establece el cronograma electoral, el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, previo proceso de planificación y elaboración de protocolos, convoca a las diferentes organizaciones que postulan candidatos o propuestas para ese proceso, para que participen en el conjunto de auditorías que serían aplicadas a la plataforma tecnológica del sistema electoral que culminaría con la auditoría posterior a los comicios. En total se realizan las siguientes auditorías:

**La Auditoría al Registro Electoral:** consiste en revisar de manera exhaustiva los archivos del Registro Electoral, con el fin de determinar si cumple con las leyes de nuestro país y la normativa electoral vigente. La auditoría ayuda a establecer si los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral existen y tienen la cualidad de electoras y electores. La Auditoría de los Cuadernos de Votación

---

<sup>343</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2009:311) Un mandato legal. La nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales. Venezuela.

consiste en verificar y certificar los datos de una muestra seleccionada de toda la producción de cuadernos. Esto es, verificar que la información que se encuentra en el registro electoral se corresponde con los datos contenidos e impresos en el cuaderno de votación.

**La Auditoría de la Tinta Indeleble** tiene como objetivo garantizar la calidad de la tinta a ser utilizada en el proceso electoral como mecanismo de seguridad, y a su vez comprobar los estándares de producción, almacenamiento y ensamblaje al cotillón electoral de la tinta indeleble. Se hace para comprobar que la pigmentación de la tinta indeleble en la piel es imborrable con algún tipo de solvente.

**La Auditoría de Base de Datos a Elegibles a Organismos Electorales Subalternos** tiene como objetivo revisar la data contentiva de las listas de los elegibles como integrantes de los organismos electorales subalternos de la Junta Nacional Electoral, con el objeto de verificar que en ella se encuentran los registros remitidos por las universidades e institutos tecnológicos, gremios, colegios de profesionales y centros educativos, que cumplen con los requisitos de ley.

La **Auditoría de Software de la Máquina de Votación** se propone validar y certificar el software de la máquina de votación, a través de la observación y revisión de la aplicación, del código fuente y la firma electrónica de la aplicación. Con ello comprobar que no exista alteración alguna en la ejecución del software que pueda favorecer alguna respuesta en particular; demostrar la inviolabilidad del derecho al voto, mediante la certificación de que la máquina de votación no guarda ningún tipo de secuencia interna. Confirma elementos de seguridad con los que se evita que el voto pueda ser vulnerado.

**La Auditoría de Infraestructura Tecnológica** consiste en la presentación, explicación y visualización a los representantes de las organizaciones políticas de la plataforma tecnológica del CNE. Esta auditoría permite demostrar la seguridad del sistema de comunicaciones contra ataques e intrusiones externas y contra eventualidades, así como la seguridad del secreto al voto.

**La Auditoría de Producción de Máquinas de Votación** tiene como objetivo el seguimiento y control del alistamiento de las máquinas de votación, verificación de la firma de la aplicación, selección estadística de máquinas y toma de las muestras de las máquinas de votación producidas para la auditoría predespacho por parte de los representantes de las organizaciones políticas. Esta auditoría se hace para comprobar la firma electrónica del software de las máquinas de votación y la incorporación de los mismos programas y aplicaciones en las máquinas que se utilizarán en el evento electoral.

**La Auditoría del Sistema de Totalización** tiene por objetivo la presentación a los representantes de las organizaciones políticas del sistema de totalización y los módulos que los componen, laboratorio para revisión del código fuente y firma electrónica de la aplicación. Esta se hace para comprobar que no exista alteración alguna en la ejecución del software que pueda favorecer alguna respuesta en particular.

**La Auditoría de Datos y Código Fuente del Sistema de Autenticación del Votante (SAV)**, consiste en la presentación del SAV a los representantes de las organizaciones políticas, módulos que lo componen, validaciones y firma electrónica de la aplicación. Para esta auditoría se utiliza la misma metodología que para la Máquina de Votación a fin de lograr los mismos objetivos. Esta

auditoría permite comprobar que las captadoras de huellas dactilares no permiten reconstruir la secuencia de votantes; no violan el secreto de voto, ya que los datos son almacenados de forma aleatoria; y el envío de datos no guarda relación con la secuencia de votantes, pues no hay ningún tipo de conexión telemática entre las captadoras de huellas dactilares y la máquina de votación.

**La Auditoría de Producción del Sistema de Autenticación de Votantes** es el seguimiento y control del alistamiento de los equipos que conforman el sistema SAV, selección y toma de muestras para la verificación de la firma electrónica de la aplicación. Se hace para comprobar la firma electrónica del software GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:313) del SAV<sup>344</sup> y la incorporación de los mismos programas y aplicaciones en las máquinas captadoras de huellas dactilares que se utilizarán en el evento electoral.

**La Auditoría de Pre-despacho del Sistema de Autenticación de Votantes** consiste y tiene por objetivo realizar un control de calidad estadístico sobre el funcionamiento del SAV.

El objetivo de la **Auditoría de Red de Transmisión de Resultados Electorales** es certificar la seguridad con la que viajarán los votos que se emitan desde los centros de votación hasta el Centro Nacional de Totalización, así como la efectividad de las vías y medios para la transferencia de los datos. Esto significa, comprobar que a través de las redes de transmisión sólo viajarán los resultados desde los centros de votación hasta el Centro Nacional de Totalización.

---

<sup>344</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorías y legitimidad del sistema automatizado de votación*, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

**La Auditoría de Pre-despacho de Máquinas de Votación** consiste y tiene por objetivo la realización de una réplica controlada de los procesos de votación, transmisión y totalización, con el propósito de verificar la exactitud de la intención del voto del elector plasmada en el comprobante de voto, lo registrado en las actas de escrutinio y el sistema de totalización en el Centro Nacional de Totalización. Esta auditoría se hace para: a) garantizar el correcto funcionamiento del software y del hardware asociados al proceso, así como la calidad de los resultados; b) generar confianza de los actores políticos, electores y electoras, medios de comunicación y comunidad en general; c) verificar que haya cero discrepancias (error cero) entre la intención de voto del elector y el registro en la máquina de votación plasmado en el comprobante de votación; d) comprobar que los votos son contabilizados correctamente en la totalización, luego de la transmisión; e) verificar que el software auditado junto con las organizaciones con fines políticos es igual al instalado en las máquinas de votación preparadas para el evento electoral; f) verificar que el hardware funcione tal como está previsto y dé las respuestas correctas ante situaciones de contingencia.

**La Auditoría de Cierre** consiste en la verificación de la precisión de la solución automatizada a través de las eventuales discrepancias entre los votos registrados y escrutados, por la máquina de votación y los comprobantes de votos contenidos en la caja de resguardo de Comprobantes de Voto.

**La Auditoría Posterior** se propone asegurar con la participación de los representantes de las organizaciones políticas, que el registro y conteo de los comprobantes de votos contenidos en las cajas de resguardo seleccionadas por muestreo y auditadas en los centros de votación funcione como vía para medir la calidad de la solución automatizada. Mide la calidad del sistema automatizado de votación o

evalúa la correspondencia de la voluntad del electo respecto de lo registrado en las máquinas de votación y en las papeletas o comprobantes de voto. Esta auditoría se hace para comprobar que el registro y el conteo de los comprobantes de votos contenidos en las cajas de resguardo coinciden con el escrutinio transmitido.

En síntesis, con las auditorías al sistema automatizado de votación, el Consejo Nacional Electoral, conjuntamente con los diferentes actores políticos, verifica: la base de datos de los electores; el software y hardware de los equipos de votación; el funcionamiento de las redes de transmisión de datos; y el escrutinio y la totalización.

- **Importancia de las auditorías**

A pesar de que el Poder Electoral garantiza que la plataforma tecnológica que sustenta el sistema electoral actual es segura, considera a su vez, que la plataforma no es segura per se, sino cuando se somete al conjunto de auditorías que evalúan los diferentes componentes y funcionamiento de la misma. Por ello, los temores y sospechas que se tienen sobre el sistema de votación encuentran en las diferentes auditorías el lugar donde despejarlos, pues es función de éstas responder a ello. Las auditorías permiten responder a las preguntas que se formulan las organizaciones con fines políticos, el electorado y la sociedad en general en torno a: la composición y funcionamiento de los equipos (máquina de votación, captadora de huellas dactilares, infraestructura); el respeto y el registro fiel de la voluntad del elector y la electora; el acatamiento al secreto del voto; la existencia de electores no válidos; el porcentaje de las muestras aleatorias (de las máquinas de votación, de las mesas de votación, de las cajas de resguardo de los comprobantes de voto) seleccionadas en las diferentes auditorías que lo requieren; la posibilidad de alteración del contenido de las cajas de resguardo de



los comprobantes de votos y del programa de las máquinas de votación; la comunicación entre las máquinas de votación y el envío de datos o resultados a través de la red de transmisión, etc.

La realización de estas auditorías revisten una importancia medular, tanto para el Poder Electoral y el proceso electoral en si mismo, como para el fortalecimiento de la cultura política democrática participativa de todos los venezolanos. En ese sentido, dichas auditorías se han propuesto alcanzar los siguientes objetivos: Transmitir confianza y seguridad a las electoras y los electores, a las organizaciones políticas y a toda la colectividad nacional e internacional en el proceso electoral. Mostrar la transparencia del sistema electoral en cada una de sus fases y procedimientos GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:315) <sup>345</sup> ; certificar el funcionamiento seguro, correcto, preciso, pulcro y eficaz de los componentes, programación y procesos de los equipos del sistema automatizado para el día de la elección. Demostrar la inviolabilidad e invulnerabilidad del voto. Garantizar la integridad del derecho al voto. La realización de las auditorías previas y posteriores al Sistema Automatizado de Votación es una de las máximas garantías a la seguridad de la votación electrónica. De modo que, las auditorías pretenden generar confianza en la plataforma y el sistema electoral automatizado de la República Bolivariana de Venezuela y, paradójicamente, esa confianza la otorga la capacidad del sistema de ser auditable, demostrando que la voluntad del elector se respeta, así como la integridad del voto con la tecnología utilizada, como se ha demostrado antes, durante y después de cada una de las elecciones realizadas desde la implantación del sistema hasta ahora.

---

<sup>345</sup> GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*”, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).

- **Resultados generales de las auditorías al sistema automatizado de votación**

Las auditorías realizadas al sistema automatizado de votación venezolano, han arrojado resultados que reflejan la confianza del Consejo Nacional Electoral en la efectividad y seguridad del sistema implantado para los procesos electorales en Venezuela. GONZÁLEZ, J. D. (2010)<sup>346</sup>.

La lectura de las actas elaboradas al final de cada auditoría refleja la conformidad de las partes involucradas en las evaluaciones a los diferentes componentes y procesos de la plataforma tecnológica electoral. Se constató en ellas un alto grado de consenso en cuanto al correcto funcionamiento del sistema de votación electrónico. Del total de auditorías, previas y posteriores a las elecciones, que se realizan a los componentes (hardware y software), procesos y fases del proceso electoral (votación, transmisión, totalización y escrutinio), ninguna ha mostrado irregularidad, discrepancia, ni la existencia de subprocesos ocultos tendenciosos que favorecieran parcialidad alguna o alteraran la voluntad del elector expresada a través de su voto. Las auditorías, por el contrario, han arrojado un cien por ciento de efectividad en comprobar la pulcritud del sistema automatizado de votación implantado para todo el país, y certificado la capacidad técnica del Poder Electoral. Las Auditorías de Cuadernos Impresos garantizan la participación para el día de las elecciones, una vez que certifica la presencia de los electores empadronados en el Registro Electoral ubicados en sus respectivos cuadernos y lugares de votación. La

---

<sup>346</sup> GONZÁLEZ, J. D. (2010). Auditorías al Sistema Electoral Venezolano, CNE: Caracas. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA (MOE-UE) (2006) Informe final. Elección presidencial. Venezuela 2006. [Documento en línea] Disponible en: [http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE\\_UE\\_Venezuela\\_2006\\_final\\_esp.pdf](http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf). Consultado el 21 de febrero de 2007.

Auditoría de Software de la Máquina de Votación y del Sistema de Autenticación del Votante (SAV), han demostrado y certificado que sendas máquinas no guardan ningún tipo de secuencia interna, ni existe interrelación entre ambas. Estas son una de las auditorías que certifican la integridad del voto. Las Auditorías de cierre y posteriores a los procesos electorales, realizadas desde el año 2004, han certificado que los votos contados por el sistema automatizado han sido iguales a los verificados en dichas auditorías. En estas no se han encontrado discrepancias ni patrón en favor de alguna opción. Esto a su vez confirma la eficacia de las Auditoría de Infraestructura y la del Sistema de Totalización. Todas estas auditorías son los controles de calidad que verifican que la totalización y escrutinio realizado se ha hecho con rigor y transparencia.

Como se dijo, los temores más difundidos tienen que ver con la vulnerabilidad e integridad del voto por el uso de las máquinas de votación y las máquinas captadoras de huellas dactilares del Sistema de Autenticación del Votante. Recordemos que las Auditorías de datos y códigos fuente, tanto de las Máquinas de Votación como del Sistema de Autenticación del Votante, tienen como finalidad justamente demostrar la inviolabilidad del derecho al voto, pues certifican que, las máquinas no guardan ningún tipo de secuencia interna, ni interrelación entre ambas, y confirman la existencia de elementos de seguridad para evitar que el voto pueda ser vulnerado. Las captadoras de huellas dactilares del Sistema de Autenticación de Votantes, no permiten reconstruir la secuencia de los votantes, ni violan el secreto de voto, debido a que en éstas, los datos se almacenan localmente de forma aleatoria, el envío de datos no guarda relación con la secuencia de votantes y no hay ningún tipo de conexión telemática entre las captadoras de huellas dactilares y la máquina de votación. Además, la transmisión de las captadoras de huellas dactilares situadas en los centros de votación se realiza vía

satélite con una red de antenas distinta de la infraestructura de comunicación utilizada para las máquinas de votación. Con respecto a las máquinas de votación, se firma la aplicación electoral, los archivos de configuración y los archivos del sistema operativo, lo que hace posible que los técnicos comprueben la integridad del software instalado en dichas máquinas, mediante la comparación de la firma obtenida inicialmente con la generada en ese momento.

El sistema automatizado de voto tiene varios mecanismos de verificación en la máquina de votación que permiten identificar posibles inconsistencias en las diferentes fases de la elección y que se utilizan en las diferentes auditorías: el comprobante de voto con marcas de agua, tinta de seguridad e identificador único no secuencial; la memoria fija y la memoria extraíble de las máquinas de votación; el acta de escrutinio; el acta y los votos enviados al centro de totalización y el acta de totalización. Las máquinas de votación tienen un programa “barajeador” que se encarga de cambiar el orden en el que se colocan los votos en la memoria de la máquina y en la memoria flash de la misma, para así evitar que quede alguna secuencia que indique por quién votó cada ciudadano. Otro mecanismo técnico, para garantizar la integridad del voto, fue establecer que las máquinas electorales se mantengan desconectadas de las redes de transmisión de datos durante el proceso de sufragio y que la transmisión de datos se ejecute después de culminado el proceso, garantizando la imposibilidad de que los resultados sean manipulados electrónicamente. Las máquinas de votación además, deben imprimir el “actacero” antes de que los electores comiencen a sufragar, y una vez cerrada la mesa y antes de la transmisión, deben imprimir el “Acta de Escrutinio” que emite la máquina, ello garantiza que no existe información previa al proceso electoral, y registra por esta vía, los datos que se envían al Centro Nacional de Totalización,

que son los votos emitidos por los electores FIGUEIRA, C.; HERNÁNDEZ, E. (2006)<sup>347</sup>.

### **5.12.3 Implantación del voto electrónico en Paraguay**

Por su parte, en el caso de Paraguay, no obstante la oposición del presidente y en particular del partido de gobierno contra el uso de la tecnología electoral, los resultados del proceso con voto electrónico fueron objeto de público reconocimiento, y hoy es mandato legal la realización de las próximas elecciones en un 100% con voto electrónico. Fueron piezas decisivas la confianza de los ciudadanos en sus autoridades electorales; la amplia y agresiva campaña de capacitación a los ciudadanos para que pudieran conocer y manipular la urna electrónica; el apoyo a través de la cooperación horizontal, de la Organización de Estados Americanos y el Tribunal Supremo Electoral de Brasil, y la convicción del pueblo y de las diferentes autoridades sobre la necesidad de implantar las nuevas tecnologías y los avances de la informática en el proceso electoral.

En las elecciones locales de Ecuador del 17 de octubre de 2003, se utilizó para un número cercano al 1% del total de electores, como prueba piloto, el voto electrónico con el sistema brasileño, a través de un acuerdo de cooperación entre el Tribunal Supremo Electoral, la Organización Estados Americanos y el Tribunal Electoral de Brasil, con un total éxito. Sin embargo, y como se demostrará, no obstante las ventajas que el sistema ofrece, constatadas en diversos países de la región, existe una férrea oposición a éste por parte de la Registraduría Nacional colombiana, oposición que esperamos, para el bien de la democracia colombiana, se supere con el concurso y el

---

<sup>347</sup> FIGUEIRA, C.; HERNÁNDEZ, E. (2006) Sistemas Electrónicos de Votación (SEV) usados en Venezuela. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www ldc.usb.ve/~figueira/SEV.html#sev>. Consultado el día: 5 de marzo de 2009.

apoyo del Gobierno Nacional, la Procuraduría General, el Congreso de la República y, por supuesto, del Consejo Nacional Electoral.

### **5.13 Presupuestos para la implantación del voto electrónico.**

Es indudable que la automatización del ejercicio del sufragio puede contribuir a una agilización del escrutinio, si bien esta última operación, merced precisamente a las nuevas tecnologías, ya se realiza en buena parte de los países de manera rápida y, desde luego, con la garantía y buena dosis de legitimidad que proporciona su realización directa y pública por los propios ciudadanos, sin necesidad de una formación previa ni del auxilio técnico especializado, como, por ejemplo, se prevé en Bélgica, Brasil. BRUNAZO FILHO, A. (2005)<sup>348</sup> o Venezuela y, en España, en la Ley para las elecciones al Parlamento Vasco<sup>349</sup>

Si la introducción del voto electrónico, en lugar de contribuir a la reducción de la “brecha política”, la incrementa, obstaculizando parte del flujo comunicativo y haciendo menos transparente su desarrollo, puede originar el cuestionamiento del conjunto del sistema por parte

---

<sup>348</sup> BRUNAZO FILHO, A. (2005), “El voto electrónico en Brasil”. En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.

<sup>349</sup> (Ley 5/1998, de 19 de junio; se define al “Responsable del mantenimiento de material del voto electrónico”, como el “asesor técnico en materia de voto electrónico que actúa bajo la autoridad del Presidente de la Mesa” y que es la “persona física encargada fundamentalmente en cada Colegio Electoral de suministrar y subsanar los fallos de alguno de los elementos e instrumentos de voto electrónico a petición del Presidente o Vocales de la Mesa, así como de recoger, al finalizar el escrutinio de las Mesas Electorales, todas las tarjetas con banda magnética de votación contenidas o no en el recipiente de la urna electrónica de la Mesa” (Anexo al artículo 132). Para más información, véase <http://www.euskadi.net> y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, “El voto electrónico: el caso vasco”, Revista de Estudios Políticos, nº 112, 2001, págs. 199-236. Sobre los riesgos para la legitimación democrática del sistema electoral que puede representar una presencia excesiva de los “técnicos”, véase BARRAT i ESTEVE, Jordi, “Marco jurídico para la implantación de las urnas electrónicas”, Simposio “Urna electrónica para la emisión del voto ciudadano”, Instituto Electoral del Distrito Federal (México), disponible en <http://pagina.de/jordibarrat>; en el mismo sentido PASSALACQUA, Eduardo, “El voto electrónico: ni panacea ni amenaza...”, ob. cit., pág. 74).

de los que no pueden canalizar sus demandas o de los que ya no pueden supervisarlos, introduciendo así un peligroso riesgo de deslegitimación, lo que, como es obvio, no acontece únicamente en los sistemas de voto electrónico modernos, sino que puede suscitarse con otras modalidades de ejercicio del sufragio; por ejemplo, las ya célebres papeletas perforables empleadas en las elecciones presidenciales norteamericanas del año 2000, cuyo recuento resolvió el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de manera cuando menos discutible (George W. Bush et al., petitioners v. Albert Gore Jr., et al.<sup>34</sup>). Resulta evidente que la aplicación de las nuevas tecnologías lleva aparejada una serie de riesgos, pero ello no conduce de modo inexorable a una sociedad tecnocrática, entendida, en palabras de Theodore Roszak, como una “sociedad cuyos gobernantes se justifican valiéndose de expertos técnicos, que a su vez se justifican valiéndose del conocimiento científico” (HEATH, J. y POTTER, A., 2005)<sup>350</sup> sino que, como ha sucedido a lo largo de la Historia, todo avance tecnológico es susceptible de aplicaciones positivas y negativas, debiendo adoptarse las medidas necesarias para que las primeras sean la regla y las segundas una poco menos que inevitable excepción. Para que tal cosa ocurra es imprescindible pasar de las palabras a los hechos y hacer realidad compromisos como los alcanzados en la Cumbre mundial sobre la sociedad de la información, que en su reunión de noviembre de 2005 en Túnez, proclamó la necesidad de “construir una sociedad de la información centrada en la persona, abierta a todos y orientada al desarrollo, con arreglo a los objetivos y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y el multilateralismo, respetando plenamente y apoyando la Declaración Universal de los Derechos

---

<sup>350</sup> HEATH, J. y POTTER, A., 2005. *Rebelarse vende. El negocio de la contracultura*. México: Taurus. Consultado el 2 de octubre de 2014, desde: <http://www.fergut.com/wordpress/imagen/rebelarse-vende-el-negocio-de-la-contracultura/>

humanos, a fin de que todos los pueblos del mundo puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento para desarrollar su pleno potencial y alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio” y es que “la democracia, el desarrollo sostenible y el respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el buen gobierno a todos los niveles, son interdependientes y se refuerzan entre sí”<sup>351</sup>. Por ello, la introducción del sufragio electrónico debe estar siempre condicionada a la accesibilidad, transparencia y eficacia del sistema adoptado, por lo que si no concurren estas condiciones debe actuarse con prudencia para no tener que deshacer lo mal hecho, como ha sucedido en Filipinas, donde se introdujo el voto electrónico por la Ley 8436, de 22 de diciembre de 1997, y se suspendió el año 2002 al entender la Comisión Electoral que suponía más un problema que una solución.<sup>352</sup>

Así pues, las garantías y controles frente a las amenazas susceptibles de poner en peligro la eficacia de este derecho fundamental son de suma importancia y tendrían que extenderse tanto al entramado técnico que permite el desarrollo del proceso (el software electoral) como al resultado del ejercicio del derecho. Respecto a la primera cuestión, debe asegurarse en la práctica, y no únicamente en la norma, el acceso al “código fuente” y a los programas empleados<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> Véase también <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

<sup>352</sup> La página web oficial de la Comisión Electoral es <http://www.comelec.gov.ph>

<sup>353</sup> (En Brasil, de acuerdo con la legislación electoral (artículo 66): “Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados. § 1o Todos os programas de computador de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, desenvolvidos por ele ou sob sua encomenda, utilizados nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização, poderão ter suas fases de especificação e de desenvolvimento acompanhadas por técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, até seis meses antes das eleições. § 2o Uma vez concluídos os programas a que se refere o § 1o, serão eles apresentados, para análise, aos representantes credenciados dos



BOLTZ, I., CENTENO, F. (2005)<sup>354</sup>, lo que requiere el auxilio de expertos informáticos, aunque, como es obvio, tampoco así se conseguirán garantías definitivas. A la hora de implantar el software electoral, entendemos que se debe elegir el “libre”, pues permite verificar el funcionamiento interno del sistema MARTÍNEZ CASTAÑO, J. A. 2000<sup>355</sup>, como ha ocurrido en Australia.

En todo caso, parece acertado que el software sea desarrollado, bien de manera directa o bajo su estricta supervisión, por la Administración electoral que ha de aplicarlo, como ocurre en Brasil, donde el Tribunal Supremo Electoral es el titular del derecho de propiedad. Una garantía muy importante para que al elector no le

---

partidos políticos e coligações, até vinte dias antes das eleições, nas dependências do Tribunal Superior Eleitoral, na forma de programas-fonte e de programas executáveis, inclusive os sistemas aplicativo e de segurança e as bibliotecas especiais, sendo que as chaves eletrônicas privadas e senhas eletrônicas de acesso manter-se-ão no sigilo da Justiça Eleitoral. Após a apresentação e conferência, serão lacradas cópias dos programas-fonte e dos programas compilados. § 3o No prazo de cinco dias a contar da data da apresentação referida no § 2o, o partido político e a coligação poderão apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral. § 4o Havendo a necessidade de qualquer alteração nos programas, após a apresentação de que trata o § 3o, dar-se-á conhecimento do fato aos representantes dos partidos políticos e das coligações, para que sejam novamente analisados e lacrados. § 5o A carga ou preparação das urnas eletrônicas será feita em sessão pública, com prévia convocação dos fiscais dos partidos e coligações para a assistirem e procederem aos atos de fiscalização, inclusive para verificarem se os programas carregados nas urnas são idênticos aos que foram lacrados na sessão referida no § 2o deste artigo, após o que as urnas serão lacradas. § 6o No dia da eleição, será realizada, por amostragem, auditoria de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas, através de votação paralela, na presença dos fiscais dos partidos e coligações, nos moldes fixados em resolução do Tribunal Superior Eleitoral. § 7o Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização”. BOLTZ y CENTENO se hacen eco de las denuncias sobre las precariedades y limitaciones prácticas de estas previsiones; véanse en “Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral”, en Voto electrónico...; pág. 304)

<sup>354</sup> BOLTZ, I., CENTENO, F. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.

<sup>355</sup> MARTÍNEZ CASTAÑO, J. A. 2000, Voto electrónico y software libre, disponible en: <http://oasis.dit.upm.es/~jantonio/documentos/voto-electronico/article.html>

quepan dudas sobre el sentido final de su decisión consiste en que al concluir la emisión del sufragio electrónico se le entregue algún comprobante del voto emitido, exigencia que, sin embargo, no está generalizada (en Australia, Brasil y Bélgica no se ha implantado todavía, aunque sí en Venezuela<sup>356</sup> y cuya articulación, de una u otra forma, ha sido demandada de manera reiterada desde las primeras aportaciones de Rebecca Mercuri, con cuyo nombre también se conoce el Voter Verified Paper Trail o “método Mercuri”<sup>357</sup>, que, sin entregar un comprobante al elector, le permite ver impreso su voto, que se deposita también en papel y de manera automática en una urna por si es preciso un recuento alternativo al electrónico.

#### **5.14 Facilidad de uso de los sistemas de votación electrónica**

Es claro que el sistema de votación debe presentarse al elector de una manera fácil y amable, para que aquel pueda ejercer su derecho al voto rápidamente. Este tema cobró importancia a partir de los problemas surgidos en las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000 en el condado de Palm Beach, Florida, donde el sistema confundió a muchos electores *reducirse’* (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:82)<sup>358</sup>.

---

<sup>356</sup> La máquina de votación imprime un voto físico en papel térmico especial en el que aparecen los datos que identifican el proceso electoral (Elecciones ... 2005), el código correspondiente al centro de votación, a la mesa y al tomo; además, figura un código de seguridad para evitar la falsificación del voto y las opciones seleccionadas por el elector. En Estados Unidos, una encuesta realizada por la firma Harris Interactive para la American Bar Association (ABA) reveló que el 46% de los encuestados manifestaron que su confianza en el voto electrónico aumentaría si recibieran un comprobante de la operación

<sup>357</sup> MERCURI, R. 2000, “Internet and Electronic Voting”; The Risks Digest, ACM Committee on Computers and Public Policy; disponible en <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/21.14.html> (puede consultarse su trabajo A better ballot box?. New electronic voting systems pose risks as well as solutions, disponible en <http://www.notablessoftware.com/Papers/1002evot.pdf>)

<sup>358</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

No cabe duda que el sistema debe resultar fácil de usar para personas discapacitadas o con bajo nivel educativo, como lo exige la ley colombiana <sup>(359)</sup>. Para cumplir este requerimiento, el sistema debe tener dispositivos de audio y braille para ciegos, así como facilidad de acceso para personas en silla de ruedas, entre otros. Además, es necesario diseñar el sistema de tal manera que las personas no puedan cometer errores al votar, minimizando la cantidad de votos nulos.

Un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de las elecciones es un entrenamiento efectivo tanto de los electores como de los jueces de mesa (DUQUE, H. 2010) <sup>360</sup>. En este punto, es importante resaltar el papel de los últimos, quienes tienen grandes responsabilidades el día de elecciones:

- a) Preparar el sitio de votación el día de elecciones
- b) Inicializar las terminales de votación antes del comienzo de las votaciones
- c) Resolver problemas con las terminales en caso de que surjan durante las votaciones
- d) Revisar el censo electoral y conceder o rechazar el acceso de los votantes a las terminales de votación
- e) Responder cualquier pregunta que los votantes puedan tener sobre la mecánica de las votaciones y,
- f) Asegurar que los votos o los totales sean debidamente entregados a las autoridades de tabulación (*RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:100*)<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> Ver Ley 892 de 2004 por la cual se establece el voto electrónico en Colombia.

<sup>360</sup>DUQUE, H. 2010. Voting Solutions Inc. Plan de Negocios. Votación electrónica segura. Version del documento: v 1.11. Fase 2 – Colciencias.

<sup>361</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council.

Al ver tales responsabilidades, se hace claro que el entrenamiento de los jueces debe ser completo y minucioso. En Estados Unidos, se presentaron problemas en el año 2000 por la poca efectividad que tuvo el entrenamiento, como lo dice el testimonio de una juez de mesa en Maryland, quien argumentó que las explicaciones fueron demasiado rápidas y que tuvo poco contacto previo con la máquina, generándose gran confusión durante la elección (*RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:101*)<sup>362</sup>. Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, en Brasil la mayoría de las personas encuentra el sistema fácil de usar, gracias a un efectivo entrenamiento de técnicos, jueces de mesa y electores.

El entrenamiento de los electores es otro aspecto clave para el éxito de un sistema de votación electrónica. Se debe tener en cuenta que algunas personas son analfabetas, no hablan español, muchos jamás han tenido contacto con medios electrónicos de ningún tipo, entre otros factores. Entonces, tal entrenamiento requiere un despliegue publicitario a gran escala en medios de comunicación como la televisión, la radio y la prensa; además se debe hacer presencia física en sitios donde se pueda alcanzar el mayor número de gente posible, incluso en poblaciones alejadas.

---

Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

<sup>362</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

### **5.15 Condiciones de Seguridad para un sistema de votación confiable**

Como lo plantean DUQUE, H. (2005)<sup>363</sup>, JEFFERSON, DAVID, RUBIN, SIMONS y WAGNER (2004)<sup>364</sup> y la Norma Técnica Iso 9001<sup>365</sup>, sobre sistemas de gestión de la seguridad informática, es de vital importancia que un sistema de votaciones sea seguro y confiable. El tema de la seguridad es uno de los más complejos en el desarrollo de una aplicación de voto electrónico, y lo reflejan los doctrinantes así:

*“Un sistema de votación debe asegurar que los votos son contados como se depositaron y que la tabulación de votos resultantes sea precisa, a pesar de maliciosos ataques de hackers o insiders contratados o plantados para alterar los resultados de las elecciones” (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:57).<sup>366</sup>*

Además, el sistema debe ser confiable ante fallas no anticipadas, como cortes de energía, entre otros.

El trabajo del National Research Council argumenta que los sistemas que manejan transacciones financieras también deben tener un alto

---

<sup>363</sup> DUQUE, H. 2005. “Conception et mise en oeuvre d’un environnement logiciel de manipulation et d’accès a des données réparties. Application aux grilles d’images médicales: Le système DSEM/DM2. PhD thesis, L’Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, Juillet 2005, France”.

<sup>364</sup> JEFFERSON, DAVID, RUBIN, SIMONS, WAGNER. (2004) “A security analysis of the secure electronic registration and voting experiment (serve)”, 2004. USA.,

<sup>365</sup> FIPS, “Security requirements for cryptographic modules (fips 1402)”, 2001. USA. ICONTEC, “Ntc-iso-9001, sistemas de gestión de la seguridad de la información (sgsi)”, abril 2006).

<sup>366</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

nivel de seguridad, y mucho del conocimiento de este campo se puede aplicar al voto electrónico. No obstante, el trabajo argumenta que ambas aplicaciones difieren en dos puntos principales: Primero, *“se debe proteger el derecho del votante a emitir un voto secreto”* (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:58)<sup>367</sup>, es decir, no debe ser posible rastrear por cuál candidato votó el sufragante. Así, desarrollar la tecnología para que el sistema sea completamente auditable es más difícil. Segundo, *“el valor de la seguridad en los sistemas financieros se puede cuantificar como un trade-off de costo-beneficio (...) tal análisis es difícil para aplicaciones de voto, pues no hay una medida aceptada por la cual se pueda cuantificar el ‘valor’ de un voto”* (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:58)

A pesar de que los escépticos del voto electrónico piensan que la seguridad no es un punto claro en las votaciones realizadas mediante este sistema, la evaluación del sistema brasileiro realizada por UNICAMP concluye que el sistema respeta la expresión del voto del elector y garantiza su carácter secreto, la contabilización de los datos se hace correctamente y *“el uso de algoritmos y datos encriptados para la verificación de la integridad del software en todas las etapas de su transferencia o durante su ejecución en la urna electrónica permite la detección de cualquier modificación de los programas ejecutables”*(<sup>368</sup>). Así, las posibilidades de cometer fraude electoral son mínimas y el sistema es seguro. Además, la ley colombiana exige la utilización de lectores de código de barras de las cédulas y la captura

---

<sup>367</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

<sup>368</sup> UNICAMP Maio 2002, Avaliação do Sistema Informatizado de Eleições (Urna Eletronica), p. 46.

de huella dactiloscópica u otros mecanismos para la identificación del ciudadano, evitando así la suplantación de votantes <sup>(369)</sup>.

#### **5.16 Facilidad de uso de las terminales electrónicas para los sufragantes en una democracia**

Es claro que el sistema de votación debe presentarse al elector de una manera fácil y amable, para que aquel pueda ejercer su derecho al voto rápidamente. Este tema cobró importancia a partir de los problemas surgidos en las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000 en el condado de Palm Beach, Florida, donde el sistema confundió a muchos electores *(RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:87)*<sup>370</sup>.

Es claro que el sistema debe resultar fácil de usar para personas discapacitadas o con bajo nivel educativo, como lo exige la ley colombiana<sup>(371)</sup>. Para cumplir este requerimiento, el sistema debe tener dispositivos de audio y braille para ciegos, así como facilidad de acceso para personas en silla de ruedas, entre otros. Además, es necesario diseñar el sistema de tal manera que las personas no puedan cometer errores al votar, minimizando la cantidad de votos nulos.

Un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de las elecciones es un entrenamiento efectivo tanto de los electores como de los jueces de mesa. DUQUE, H. (2010)<sup>372</sup>. En este punto, es

---

<sup>369</sup> Ver Ley 892 de 2004 por la cual se establece el voto electrónico en Colombia.

<sup>370</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.

<sup>371</sup> Ver Ley 892 de 2004 por la cual se establece el voto electrónico en Colombia.

<sup>372</sup> DUQUE, H. 2010. Voting Solutions Inc. Plan de Negocios. Votación electrónica segura. Version del documento: v 1.11. Fase 2 – Colciencias.

importante resaltar el papel de los últimos, quienes tienen grandes responsabilidades el día de elecciones:

- Preparar el sitio de votación el día de elecciones
- Inicializar las terminales de votación antes del comienzo de las votaciones
- Resolver problemas con las terminales en caso de que surjan durante las votaciones
- Revisar el censo electoral y conceder o rechazar el acceso de los votantes a las terminales de votación
- Responder cualquier pregunta que los votantes puedan tener sobre la mecánica de las votaciones, y
- Asegurar que los votos o los totales sean debidamente entregados a las autoridades de tabulación” (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:99)<sup>373</sup>.

Al ver tales responsabilidades, se hace claro que el entrenamiento de los jueces debe ser completo y minucioso. En Estados Unidos, se presentaron problemas en el año 2000 por la poca efectividad que tuvo el entrenamiento, como lo dice el testimonio de una juez de mesa en Maryland, quien argumentó que las explicaciones fueron demasiado rápidas y que tuvo poco contacto previo con la máquina, generándose gran confusión durante la elección (RICHARD, C., THORNBURGH, D., y HERBERT, L. 2005:102). Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, en Brasil la mayoría de las personas encuentra el sistema fácil de usar, gracias a un efectivo entrenamiento de técnicos, jueces de mesa y electores.

---

<sup>373</sup> RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 99. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.



El entrenamiento de los electores es otro aspecto clave para el éxito de un sistema de votación electrónica. Se debe tener en cuenta que algunas personas son analfabetas, no hablan español, muchos jamás han tenido contacto con medios electrónicos de ningún tipo, entre otros factores. Entonces, tal entrenamiento requiere un despliegue publicitario a gran escala en medios de comunicación como la televisión, la radio y la prensa; además se debe hacer presencia física en sitios donde se pueda alcanzar el mayor número de gente posible, incluso en poblaciones alejadas.

### **5.17 Lo que requiere Colombia para la puesta en práctica del sistema de voto electrónico**

Indudablemente la incorporación de las nuevas tecnologías y de los avances de la informática a los procesos electorales, ya no sólo es una necesidad imperiosa del régimen democrático y participativo colombiano, sino un mandato constitucional y legal que le impone en particular, pero no exclusivamente, a la Organización Electoral, la tarea a corto plazo de desarrollar los mandatos normativos que hagan efectivo el voto electrónico en nuestro país. No exclusivamente, por cuanto este proceso exige un acompañamiento permanente del Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de los partidos y movimientos políticos, como de las organizaciones sociales y de las no gubernamentales.

Es preciso, no obstante, afirmar que el voto electrónico es una necesidad urgente que reclaman la sociedad y la democracia, aunque la confianza en el sistema electoral no está sustentada en la urna electrónica, pues ella es tan sólo un componente o una pieza en el complejo engranaje del proceso electoral y democrático. La implantación de este novedoso y moderno sistema, que desde hace más de 10 años se encuentra introducido en nuestro ordenamiento

jurídico, requiere de una serie de procesos paralelos y complementarios sin los cuales, el sistema no funcionará, o de hacerlo, su resultado no será ni positivo ni, mucho menos, el deseado.

Indudablemente, como lo afirma el profesor y director ejecutivo del Centro de Apoyo a los Procesos Electorales CAPEL, José Thompson, *“el voto electrónico es como la cereza que se coloca para adornar el pastel; ella sólo se introduce en él una vez está preparada la torta, rellena de crema y con los demás aditivos que requiere para su consumo”*<sup>374</sup>. Igual ocurre en el proceso electoral, la implantación del voto electrónico requiere de una serie de factores esenciales previos, como un nuevo empadronamiento de la población; la depuración del censo electoral; la educación y capacitación de la ciudadanía, y la generación de confianza por parte de los ciudadanos y de las organizaciones políticas tanto en este sistema electrónico como en la Organización Electoral, entre otros muchos factores.

Así lo dijo en su informe final la Organización de las Naciones Unidas a través de la misión de evaluación sobre las necesidades de Colombia en materia de reforma electoral, que llegó al país a fines de 2002:

*“No es aconsejable implementar el uso del voto electrónico si antes no se ha culminado con el proceso de cedulaación, ya que la mezcla de cédulas nuevas y viejas puede causar problemas. Antes de cualquier reforma a los mecanismos utilizados en las elecciones,*

---

<sup>374</sup> THOMPSON JIMÉNEZ, J. (2009) La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas. En Revista de Derecho Electoral. ISSN 1659-2069, N° 7 primer trimestre 2009. Tomado desde <https://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>

*debe aumentar la credibilidad de las instituciones electorales del país*<sup>375</sup>.

Es preciso igualmente, para la efectividad de este proyecto, partir de las necesidades, de los problemas del sistema electoral colombiano por todos conocidos, y de las posibilidades de solución, como la situación económica y presupuestal de la Organización Electoral para implantar con éxito este sistema informático. Papel protagónico juegan, así mismo, la cooperación horizontal y la tecnología apropiada a las condiciones específicas del sistema electoral colombiano, tanto presupuestales como tecnológicas e informáticas.

En este sentido, es válido afirmar que en materia de cooperación horizontal existen importantes vínculos desarrollados por el actual Consejo Nacional Electoral con el Tribunal Electoral de Brasil, como con la Organización de Estados Americanos y el CAPEL, para obtener información y asesoría en el adelantamiento de este proyecto, en particular para realizar los primeros planes piloto en las próximas elecciones locales o territoriales.

Ahora bien, la situación actual de los procesos electorales colombianos, ha dado lugar a válidos y contundentes reclamos de diferentes autoridades y órganos de control, como los reiterados llamamientos de la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de exigir la necesidad de implantar con la mayor brevedad el voto electrónico, en particular para la elección de los miembros de las corporaciones colegidas de elección popular, pues *“no pueden hacerse en Colombia más procesos electorales con un sistema electoral tan anacrónico, obsoleto, poco confiable y fraudulento”*. A todo lo cual se

---

<sup>375</sup> Naciones Unidas. (2010) La Democracia y las Naciones Unidas. Tomado desde <http://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf> el 25 de Octubre de 2014 a las 2 y 58pm.

suma la imperiosa necesidad de solucionar, antes de poner en práctica este sistema, el problema del registro y la desactualización del censo electoral.

Una vez se solucionen estos problemas, y con unas reglas claras y estables, que permitan crear un amplio consenso político, será posible poner en práctica el voto electrónico en Colombia. De lo contrario, pondríamos en grave peligro un mecanismo que en los términos planteados solucionaría los enormes vacíos, imperfecciones, problemas y la obsolescencia de nuestro actual sistema de votación.

### **5.18 El proceso electoral con voto electrónico**

De la siguiente forma, se describen de manera detallada y completa todas y cada una de las actividades que deben desarrollarse en un proceso electoral que implementa la utilización del voto electrónico, tanto por parte de la Organización Electoral como de la empresa que se contrate para estos efectos (RICHARDSON, M. 2007)<sup>376</sup>.

Todo sistema de voto electrónico debe cumplir con los siguientes requerimientos mínimos:

- a) Asegurar que solo las personas con derecho a votar puedan hacerlo.
- b) Asegurar que cada voto sea contado y que cada voto sea contado solo una vez.
- c) Mantener el derecho del votante a formar y expresar su opinión libremente, sin ningún tipo de coerción o influencia indebida.

---

<sup>376</sup> RICHARDSON, MABEL. “Análisis para la implementación del voto electrónico en Colombia”, 2007. Facultad de Economía, Universidad del Rosario de Bogotá.

- d) Proteger el carácter secreto del voto en todas las etapas del proceso de votación.
- e) Garantizar la accesibilidad al mayor número de votantes posible, especialmente cuando se trata de personas con discapacidades.
- f) Incrementar la confianza del votante maximizando la transparencia de la información en el funcionamiento de cada sistema<sup>(377)</sup>.

Con el ánimo de cumplir cabalmente todos estos requerimientos, optimizar la confianza de los votantes en la nueva tecnología y desarrollar un modelo que se ajuste al sistema electoral colombiano debe realizar ciertas actividades, que se explican a continuación.

#### **5.18.1 Actividades antes del proceso de contratación**

Antes de que la autoridad electoral contrate a la empresa para llevar a cabo parte de un proceso electoral electrónico, la empresa ya debe tener claros varios puntos del proceso. Así, antes de la contratación, la empresa debe llevar a cabo siete actividades.

En primer lugar, debe preparar la tabla de factibilidad técnica de cada puesto de votación en el país. Para esto, debe tener un mapa estratégico de Colombia, que debe determinar cuál es la mejor manera de llegar al puesto de votación, si de manera terrestre, aérea o fluvial. Así, se debe decidir en qué puntos deben estar situadas las bodegas intermedias donde se almacenarán las máquinas de votación y los puntos de atención de contingencias, para determinar en cuánto tiempo las máquinas pueden llegar a cada puesto de votación. Debe

---

<sup>377</sup> The Electoral Knowledge Network. ACE Encyclopaedia. Tomado desde: <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/e-voting-requirements> el 28 de septiembre de 2014.

ser claro cuál es la calidad de las vías de acceso, para saber no sólo la distancia en kilómetros, sino también cuánto tiempo toma el transporte de las máquinas desde la bodega intermedia hasta el puesto de votación. Así mismo, debe determinarse la situación de orden público en cada región del país. En algunas localidades no hay presencia policial suficiente para vigilar el proceso electoral y garantizar que se desarrolle en condiciones normales. Actualmente, en zonas rojas del país, el material electoral llega a los puestos de votación escondido en carretas, o es incluso arrojado desde helicópteros en medio de la selva, para evitar que grupos armados ilegales lo destruyan. Es claro que una máquina de votación no puede ser transportada en esas condiciones, luego resulta imposible implantar el sistema de votación electrónica en algunas zonas del país donde la situación de orden público es incontrolable o donde el acceso es demasiado difícil debido a la complicada topografía colombiana. En aquellos lugares apartados se deberá continuar con el sistema de votación manual. Si bien el número de votos de ciudades y poblaciones grandes es de cerca del 70% del total<sup>(378)</sup>, en una elección muy apretada los votos de las localidades pequeñas que seguirían con votación manual cobran gran importancia pues pueden cambiar el resultado de la elección. Es por esta razón que debe pensarse en un sistema de procesamiento de mesas manuales más seguro que el existente.

En segundo lugar, se debe efectuar el diseño y desarrollo del modelo, en términos de software y hardware, de la máquina de votación para Colombia, funcional para todos los tipos de elección, sea de autoridades locales o nacionales. En este punto deben ser determinados: el modelo operativo, el modelo funcional, las interfaces a utilizar, los esquemas de seguridad tanto física como lógica, la

---

<sup>378</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. Tomado el 29 de septiembre de 2014, desde: <http://www.registraduria.gov.co/1-de-mayo-de-2013-No-75-Asi-avanza.html>

manera como se van a transmitir los datos y el software respectivo, los mecanismos de contingencia y recuperación y las facilidades para el almacenamiento y transporte de la máquina de votación. En Colombia, en términos de hardware, la ley exige implementar en la máquina un lector de código de barras apropiado para las cédulas de segunda y tercera generación, y un lector de huella para la validación de la identidad del votante<sup>(379)</sup>. Con esto, el modelo de voto electrónico sería uno de los más robustos en el mundo.

En términos de software, se requiere diseñar la interfaz a utilizar, el sistema de seguridad y el software de transmisión y totalización de datos, de acuerdo a la metodología de asignación de escaños y a las leyes en cada país. La transmisión de los datos puede hacerse vía telefónica, vía celular o vía teléfono satelital en lugares apartados. Este punto requiere gran atención porque puede presentar fragilidades si la planificación no se realiza minuciosamente. También es imperativo realizar un manual de contingencias, en el que se especifique qué debe hacerse en caso de daño de las máquinas o de las flash cards en el transcurso de una votación, cómo se deben transportar las máquinas de reposición y cuánto tiempo se demorarían en llegar al puesto de votación, esto en conjunción con la tabla de factibilidad técnica de los puestos de votación y el mapa estratégico del país. Además se deben especificar los requerimientos de almacenamiento y transporte de las máquinas, las características del empaque, las condiciones de humedad y temperatura en las que deben mantenerse, entre otros.

En tercer lugar, se debe definir si el sistema de totalización va a ser desarrollado o contratado externamente. Un sistema de totalización debe contemplar los siguientes puntos: la administración,

---

379 Ver Ley 892 de 2004, por la cual se establece el voto electrónico en Colombia.

configuración y recuperación del sistema; la recepción de los datos; la consolidación y divulgación de resultados; el control y estadísticas que puede ofrecer el sistema, la auditoría del sistema y la replicación de la base de datos. En este punto, es importante resaltar que el sistema debe ser totalmente auditable para garantizar transparencia, así como también el manual de contingencias debe prever qué sucede si se interrumpe la comunicación durante la transmisión de datos.

En cuarto lugar, se debe llevar a cabo la definición y desarrollo de otros productos complementarios, tales como: a) un sistema de procesamiento de las mesas manuales, para unificar los formatos de transmisión de datos en votación electrónica y manual; b) un software de capacitación de electores, el cual es más sencillo que el software a utilizar durante la elección real, pues no es necesario guardar ni transmitir resultados; aquí es más apropiado utilizar candidatos y partidos ficticios para que las preferencias de los votantes no sean tomadas como estadísticas previas a la elección; c) un software de apoyo al proceso de capacitación, para controlar el éxito de la misma; d) un software especial para pruebas y simulacros; e) una interfaz para la incorporación de información exógena, como el censo electoral y la lista de candidatos y partidos; f) debe diseñarse un sistema de soporte y monitoreo de las máquinas de votación; g) un sistema de control y gestión para un Centro de Mando, encargado de decidir las medidas a tomar el día de elecciones en caso de inconvenientes, y en general, de dirigir el proceso electoral durante el día de elecciones; h) un sistema de generación y personalización de las flash cards, las cuales contienen el software de votación, el censo electoral y la lista de candidatos y partidos correspondiente al puesto de votación; i) un sistema de control de inventarios de las máquinas de votación, que debe monitorear dónde está cada máquina, es decir, debe controlar, al salir una máquina de la bodega, hacia dónde se dirige y cuándo debe retornar, esto para evitar pérdidas de máquinas



que están en constante movimiento por eventos, capacitaciones y demostraciones; j) por último, un sistema de administración y control de contingencias, para saber exactamente cómo proceder en caso de inconvenientes como daño de máquinas, fallas de electricidad, fallas de comunicaciones, entre otros.

En quinto lugar, se debe elaborar el cronograma prototipo para la atención del proceso electoral, es decir, preparar las fechas en las cuales se deben ejecutar los pasos hacia un día de elecciones exitoso; por ejemplo, establecer cuánto tiempo antes de las elecciones debe comenzar la capacitación de electores, jueces de mesa y jefes de puesto de votación, cuándo y dónde debe realizarse el simulacro, entre otras actividades.

En sexto lugar, se debe elaborar un plan de trabajo y un cronograma prototipo para la ejecución de procesos piloto, que si bien son más sencillos y pequeños que una elección verdadera, requiere un tiempo mínimo de preparación para lograr un piloto exitoso y darle credibilidad a la nueva tecnología de votación.

Por último, se debe efectuar la preparación del organigrama del proceso, para tener claro exactamente cuáles son los pasos a seguir y las precauciones que deben tomarse para lograr un proceso electoral transparente, confiable y exitoso.

#### **5.18.2 Actividades después del proceso de contratación**

Después de que la autoridad electoral haya contratado a la empresa para efectuar un proceso electoral electrónico, ésta debe desarrollar múltiples actividades, que se presentan a continuación.

Se debe realizar la planeación y coordinación con el órgano electoral, para distribuir responsabilidades y actuar conjuntamente en otras actividades, evitando así el surgimiento de problemas e incompatibilidades durante el proceso. Se debe realizar el gerenciamiento y monitoreo del proyecto; elaborar y divulgar el plan de seguridad; implementar y adecuar el almacén o bodega de conservación y preparación de las máquinas de votación, con medidas de seguridad adecuadas como alarmas y cámaras; importar las máquinas de votación mediante la modalidad que más se ajuste al proceso; implementar y adecuar el centro de soporte y monitoreo, que funcionará como un call center y su función será fundamental en el marco del proceso electoral; ingresar las máquinas de votación al almacén, teniendo en cuenta que algunas de ellas podrán dañarse durante el transporte y habrá que repararlas.

Después de esto, se deberá alistar y despachar numerosas máquinas de votación desde el almacén principal, para realizar actividades como el proceso de capacitación de operarios y de electores, demostraciones y exhibiciones, simulacros, pruebas de auditoría, durante el día de elecciones y en el desarrollo del plan de contingencias. Además, días antes de las elecciones, se deberá alistar y despachar máquinas hacia las bodegas intermedias para el procesamiento departamental y municipal. Dado todo el movimiento que tienen las máquinas, cobra importancia tener un sistema de control de inventarios robusto, que controle dónde se encuentra cada máquina y cuándo debe regresar a la bodega, cada máquina puede ser identificada mediante un código de barras.

En cuanto al proceso de capacitación y soporte, la empresa debe hacer la selección y vinculación del personal necesario para llevar a cabo tal proceso, o delegar la contratación a otra empresa, así como también debe preparar y desarrollar el plan de capacitación. Dicho

plan debe tener claros los destinatarios del proceso de capacitación, los objetivos de la misma, la metodología a seguir, los medios a ser utilizados, las fases en las cuales se va a efectuar el proceso, el contenido del programa, los lugares donde será ejecutado el plan y el cronograma para su ejecución. Debe ser claro cuánto tiempo requiere llevar a cabo una capacitación integral no sólo del electorado, sino también del personal que la lleva a cabo, del personal de soporte que estará en los puestos de votación, el de los jueces de mesa e incluso, la capacitación del personal del órgano electoral. En este punto es importante resaltar que debe realizarse una capacitación profunda de los jueces de mesa, quienes pueden ayudar al electorado en caso de dudas o a resolver problemas técnicos leves, evitando así filas extensas el día de elecciones, entre otros inconvenientes.

Se debe efectuar la revisión y ajuste de los sistemas de información; se debe revisar el modelo propuesto para el país e incorporar los cambios necesarios a tal modelo; se deben realizar pruebas de auditoría y de aceptación del modelo ante los partidos políticos, el órgano electoral, entidades internacionales, entre otros. El destinatario del producto, es decir, el órgano electoral, debe validar el modelo final, donde cobra importancia la certificación de software por una entidad competente. Una vez aprobado el software, se debe generar la firma electrónica y se debe proceder al congelamiento del mismo, que no podrá tener ninguna modificación.

En cuanto al plan de contingencia, este debe ser preparado, probado e implementado. Aquí es importante la tabla de factibilidad técnica de cada puesto de votación, para saber en cuánto tiempo puede solucionarse un problema específico; que el personal del puesto de votación, el centro de soporte y monitoreo y el centro de mando sepan exactamente qué hacer en caso de problemas. Así mismo, la empresa debe efectuar el alistamiento de las bodegas intermedias y puntos de

atención de contingencias, de acuerdo a una ubicación estratégica planificada para acceder en corto tiempo a varios puestos de votación.

Se debe hacer, además, el alistamiento de los diversos centros de procesamiento, tales como los centros de procesamiento municipal y departamental; el Centro Nacional de Totalización, del cual debe haber uno primario y uno alternativo en caso de inconvenientes; el centro de procesamiento de mesas manuales; el centro de mando y la sala de divulgación de resultados.

El órgano electoral realiza la inscripción de candidaturas, la consolidación del Censo Nacional Electoral y la asignación de jurados de votación. Dentro de la consolidación del censo, debe efectuar el procesamiento de las inscripciones, la incorporación de éstas al censo, debe excluir novedades por muerte e interdicción de derechos políticos y debe excluir al personal perteneciente a las fuerzas armadas.

Se debe recibir y procesar la información exógena al proceso, como la tabla de partidos y movimientos políticos, el archivo plano de listas y candidatos inscritos, la tabla de curules o puestos a proveer para cada cargo de elección plurinominal, los archivos planos de lugares y puestos de votación, de mesas de votación, del censo electoral y de jurados de votación.

Luego, debe procederse a la implementación de la solución informática, mediante la revisión y redimensionamiento de equipos y demás recursos técnicos de acuerdo con los cambios en el modelo funcional, la definición de requerimientos en todos los niveles, la adquisición de equipos y demás elementos técnicos, la adquisición de insumos, el alistamiento físico de los equipos, la preparación de los

equipos con los productos básicos y con los productos funcionales, la implementación de las políticas de seguridad, la asignación y distribución de claves a los distintos operarios, el despacho y traslado de equipos y demás elementos hasta su lugar de operación, la instalación de los equipos, la realización de pruebas de funcionamiento, la actualización de versiones, el congelamiento de las versiones finales y el monitoreo y seguimiento de esta actividad. Además, se debe implementar y poner a prueba la red de telecomunicaciones, para minimizar la probabilidad de fallas a la hora de transmitir los datos.

Se debe realizar la preparación y ejecución del plan de pruebas y simulacros. Por lo general, se realiza un simulacro dos meses antes del día de elecciones, para evaluarlo y aplicar las correcciones y cambios pertinentes, y se realiza un último simulacro un mes antes del día de elecciones. Para realizar un simulacro, debe haber un proceso de coordinación y monitoreo en su preparación y ejecución; se debe definir su alcance; se debe elaborar el respectivo plan para la preparación, ejecución, evaluación, protocolo y agenda de la prueba; se debe hacer la preparación del instructivo para la divulgación y ejecución de la prueba con sus respectivos datos, formato e insumos.

Se debe efectuar el traslado de equipos y materiales hacia los centros de proceso. En este punto, se debe hacer el traslado hasta las bodegas intermedias para la distribución posterior al centro de proceso correspondiente, recibir una verificación del envío en las bodegas intermedias, reportar al centro de soporte y monitoreo del resultado del traslado de los elementos hasta las bodegas intermedias, trasladar los elementos hacia los centros de proceso, hacer entrega en los centros de proceso a la persona responsable de su recibo, verificar el contenido del envío recibido por el operario

responsable de la recepción de los elementos y reportar al centro de control el resultado del operativo.

Posteriormente, días antes de las elecciones, se debe hacer la prueba e inicialización de la máquina de votación. En este punto, se debe verificar la integridad de los elementos recibidos de acuerdo con la relación que los debe acompañar, instalar la máquina y la flash card de acuerdo con la capacitación recibida y el instructivo adjunto, inicializar la máquina de votación, ejecutar el test de verificación de integridad instalado en la máquina y personalizar la máquina de votación a partir de la flash card suministrada. Luego, se procede al apagado de la máquina, a la desconexión y empaque de la máquina, al sellado de la caja que la contiene y se debe reportar al centro de soporte y monitoreo el resultado de las actividades realizadas.

Una vez se trasladan los equipos a los centros municipales y departamentales, se debe efectuar la prueba de los equipos y del sistema allí. Además se debe realizar el soporte y monitoreo del proceso de recepción, instalación, prueba e inicialización de las máquinas de votación y demás equipos. En este punto se realiza la recepción de las máquinas y demás materiales en las bodegas de distribución regional, el despacho de máquinas hacia los puestos de votación, la recepción de las mismas en los puestos de votación, el desempaque y verificación de contenido de la máquina y demás materiales, la prueba e inicialización de las máquinas en los puestos de votación, la desconexión y empaque de las máquinas y la elaboración del primer reporte desde el centro de votación. Para el caso de los centros de procesamiento municipal y departamental, también se debe dar soporte y monitorear las actividades correspondientes. Aquí, se ejecuta el plan de soporte y contingencias en su primera fase.

### **5.18.3 Actividades el día de las elecciones**

El día de elecciones, hay, en general, siete actividades a desarrollar.

En primer lugar, debe hacerse la apertura del sistema de soporte y monitoreo de la jornada electoral. Esto implica un seguimiento detallado en el puesto de votación, en las siguientes actividades: a) asistencia del coordinador de zona a su respectiva área; b) asistencia del coordinador de puesto a su respectivo centro de votación; c) asistencia del operario de soporte al centro de votación, quien debe reportarse con su coordinador de puesto; d) disponibilidad de las máquinas de votación en cada puesto; e) condiciones de funcionamiento del puesto de votación, en términos de seguridad, ambiente físico, entre otros; f) asistencia de los jurados de votación, los cuales si faltan, la ley designa a los tres primeros votantes que se presenten a la mesa, lo cual acarrea problemas de capacitación y la presencia del coordinador de puesto y del operario de soporte se hace indispensable; g) instalación de la mesa y de la máquina de votación; h) emisión del acta cero, donde conste que no han sido introducidos votos a la máquina; i) apertura de la votación; j) verificar el funcionamiento normal del sistema de votación; k) cierre de la votación; l) emisión del acta de escrutinio; m) transmisión del acta de escrutinio; n) cierre del proceso; ñ) empaque de la máquina.

Así mismo, en los centros de procesamiento municipal y departamental, se deben verificar los siguientes aspectos: a) la asistencia de los operarios de soporte; b) la disponibilidad de los equipos de cómputo en los centros de proceso; c) las condiciones de funcionamiento del centro de proceso en términos de seguridad, ambiente físico, entre otros; d) la apertura del proceso, e) la ejecución y avance del proceso de digitalización; f) la ejecución del programa de contingencia para actas automatizadas; g) la ejecución del programa

de consulta; h) el avance y culminación en la transmisión de las actas digitalizadas; i) el cierre del proceso.

En segundo lugar, se debe instalar y poner en funcionamiento el centro de mando. Tal centro de mando será el encargado de recoger la información del centro de soporte y monitoreo y tomar las decisiones correspondientes para solucionar los inconvenientes graves que se puedan presentar.

En tercer lugar, se deben realizar las actividades asociadas a la jornada de votación como tal, como lo son la instalación de la mesa de votación, la emisión del acta cero, la apertura de la votación, el desarrollo de los comicios, el cierre de la votación, la emisión del acta de escrutinio y demás documentos comprobatorios, la transmisión del acta de escrutinio y el apagado, desconexión y empaque de la máquina de votación.

En cuarto lugar, se debe realizar el procesamiento de las mesas que continúan con la votación manual. Tal procesamiento de las mesas manuales se efectúa en los municipios y en el centro de totalización. En los municipios, se debe efectuar la inicialización del sistema, la confirmación de que la base de datos esté vacía, la recolección de las actas de escrutinio manuales, el traslado de las actas de escrutinio manual hasta el centro de procesamiento municipal, la digitalización de las actas de escrutinio manuales; la verificación de la imagen del acta digitalizada, la transmisión de las actas digitalizadas al centro de procesamiento nacional y, por último, la emisión de reportes. En el centro de totalización, se debe efectuar la inicialización del sistema, la comprobación de que la base de datos esté vacía, la recepción de imágenes digitalizadas de las actas de escrutinio procedentes de las mesas manuales, la distribución de imágenes en las estaciones de trabajo, la digitación de los resultados a partir de las imágenes, la



verificación de datos, la validación de los datos contenidos en las actas, la investigación y corrección de inconsistencias, la incorporación al sistema de totalización de los resultados que no presentan inconsistencia y, por último, la generación de reportes de control, auditoría y estadística.

En quinto lugar, se debe realizar la totalización de resultados, la cual implica la emisión del acta cero, la apertura formal del proceso de totalización, la recepción de los datos procedentes de las máquinas de votación, la recepción de los datos procedentes del sistema de procesamiento de actas manuales, la consolidación de resultados, la generación de los reportes de control, estadísticas y de auditoría, la generación de los sistemas de consulta (intranet/Internet) y la replicación al centro alterno de totalización.

En sexto lugar, se debe efectuar la divulgación de los resultados. Esta tarea la realiza el ente electoral mediante medios de comunicación como la radio y la televisión, realizando constantemente reportes de la evolución del escrutinio hasta divulgar el resultado final.

Por último, durante todo el día de elecciones se debe ejecutar el plan de soporte y contingencia. Tal plan debe contemplar el surgimiento de problemas como la ausencia del operario encargado; la ausencia de los jurados de votación; inconvenientes en el funcionamiento de la máquina de votación, en sus diversos componentes como el procesador, la consola del jurado de votación, el pad numérico, la terminal de tacto, la flash card, la impresora, el módem convencional, el módem celular o la batería; inconvenientes con el suministro de energía, inconvenientes con la línea telefónica destinada a la transmisión de datos e inconvenientes con la antena satelital. Además, en los centros de proceso municipal y departamental, se deben atender dificultades en la recolección de las actas manuales;

dificultades en el traslado de las actas manuales; ausencia del operario encargado del proceso en el municipio; dificultades para operar en el centro de proceso municipal; faltantes de insumos como papel para la impresora u otros elementos; inconvenientes en el funcionamiento de los equipos, en componentes como el servidor, las estaciones de trabajo, el escáner, la pistola de código de barras, la impresora, el módem o la UPS; la inicialización incorrecta del sistema e inconvenientes con la línea telefónica o enlace de red destinado para la transmisión de datos.

#### **5.18.4 Actividades post-electorales**

Una vez terminada la votación y la transmisión de las actas de escrutinio, deben efectuarse tres actividades.

En primer lugar, debe realizarse el repliegue de las máquinas de votación. Las máquinas deben ser apagadas y guardadas en sus respectivos empaques adecuadamente, para luego ser transportadas a las bodegas intermedias correspondientes. Las máquinas deben permanecer seguras y con la información intacta por al menos un mes, en caso de que se necesite acudir a ellas para resolver impugnaciones.

En segundo lugar, debe efectuarse la resolución de reclamaciones y la declaración de la elección definitiva.

Finalmente, debe evaluarse el desarrollo del proceso electoral en general, determinar aspectos positivos y negativos de la jornada electoral, analizar cuáles fueron las fallas, qué procedimientos adicionales pueden añadirse al plan de contingencias y qué procedimiento puede mejorarse para aumentar la eficiencia de procesos electorales futuros.

### 5.19 El Voto Electrónico a Distancia

Una vez analizado el voto electrónico presencial es necesario ocuparse de la posible emisión del sufragio electrónico a distancia, bien por medio de un sistema de voto a través de Internet o de correo electrónico<sup>380</sup>. Se trataría, a diferencia de lo que hemos visto antes, de un voto electrónico emitido en un lugar distinto al que alberga la urna electoral, bien desde un ámbito propio del elector (su domicilio, su lugar de trabajo, un centro privado,...) o desde un espacio público habilitado con esta finalidad, en el que podría emplearse una amplia diversidad de instrumentos (una computadora u ordenador personal, un teléfono, un televisor digital,...). El sistema consistiría, en esencia, en que el ciudadano podría ejercer su derecho previa identificación a través de un número digital personalizado (PIN), transmitiéndose su decisión por medio de la red de comunicaciones hasta la urna digital remota o servidor central<sup>381</sup>

En España se han efectuado varias experiencias (LORENZO RODRÍGUEZ, J. en TULA, M. I. 2005:169)<sup>382</sup>, al igual que en otros países; en algunos de ellos tras su implantación legislativa, como Francia, donde se aprobó la Ley 2003-277, de 28 de marzo, que permite la votación electrónica a los franceses residentes en el extranjero para la elección del Consejo Superior de Franceses en el

---

<sup>380</sup> ALVAREZ/HALL (2004) Point, ckick, and vote. The future of internet voting, Brookings Institution Press, Washington.

<sup>381</sup> (véase también RIERA JORBA, A., Votación electrónica a través de internet, en <http://www.iec.csic.es/cryptnomicon/articulos>).

<sup>382</sup> Experiencias analizadas por BARRAT, Jordi y RENIU, José María, que pueden consultarse en sus páginas respectivas: <http://pagina.de/jordibarrat> y <http://www.ub.edu/grepa/JMReniu.htm>, y por LORENZO RODRÍGUEZ, Javier, “El voto electrónico en España. Historia, experiencias y percepción ciudadana ante los nuevos sistemas de votación”, en María Inés TULA (coordinadora): Voto electrónico,..., págs. 169 y sigs. Véase también la información y los debates incluidos en el Observatorio del Voto electrónico, <http://www.votobit.org/>

Extranjero y que hizo posible que los residentes en Estados Unidos pudieran votar por Internet<sup>383</sup>; si nos atenemos al incremento de la participación, baste decir que el aumento resultó más bien pobre: del 14% al 16,5% respecto de la elección anterior. En esta materia es de cita obligada la Ley colombiana sobre el voto electrónico (892 de 2004), pues aunque no prevé de manera expresa la implantación de un voto electrónico remoto sí contempla esa eventualidad, no en vano su artículo 2 dice que *“para los ciudadanos colombianos domiciliados en el exterior la Organización Electoral implementará el mecanismo electrónico de inscripción y votación con la cobertura que facilite su participación en los comicios electorales”*.

Salvo que este mandato implique que los ciudadanos colombianos residentes en el exterior voten electrónicamente de forma presencial en los lugares habilitados al efecto, la única alternativa es que puedan hacerlo a distancia, con lo que se habilita a la administración electoral para introducir el sufragio electrónico remoto. La cuestión fundamental que plantea el sufragio electrónico a distancia es la de la garantía frente las amenazas a la emisión libre y secreta del sufragio, y a los eventuales, y perfectamente imaginables, intentos de fraude (por manipulación o suplantación de la identidad del elector, alteraciones en la transmisión de los sufragios, en el recuento,...).

Aunque es bien sabido que la seguridad absoluta no se ha alcanzado en ninguna de las configuraciones actuales del procedimiento electoral, en los sistemas democráticos más consolidados el riesgo es mínimo y, en todo caso, su materialización en supuestos concretos no ha cuestionado la legitimidad del sistema. En lo que respecta al carácter libre y secreto del sufragio y a la efectiva coincidencia entre

---

383 Tomado desde <http://www.minefi.gouv.fr/minefi/ministere/documentation/revuesdeweb/vote.htm> el 16 de Octubre de 2014 a las 10 y 12 am

la voluntad del elector y la decisión finalmente registrada, las garantías que hoy presenta el sistema presencial de votación, bien a través de papeletas bien por medio del voto electrónico, no se han extendido todavía al voto electrónico a distancia, pues a pesar del empleo de mecanismos de encriptación y otras medidas de seguridad, no se ha alcanzado en el momento presente un desarrollo suficiente del software ni de los métodos de criptografía, con lo que nos encontramos ante un conjunto de insuficiencias (riesgo de ataques que bloqueen el sistema o hagan posible el fraude; dificultades para la acreditación del voto y, en su caso, para realizar impugnaciones y recursos; posibilidad real de manipular las líneas de código de programas escritos en lenguaje Java Script para conocer la identidad del votante;...) tales que desaconsejan por ahora su implantación<sup>384</sup>. No en vano, uno de los proyectos más ambiciosos en materia de voto electrónico a distancia, el Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE), promovido por el Gobierno de Estados Unidos y pensado para permitir el voto de los ciudadanos de los Estados Unidos que vivan fuera del país y para el personal militar destinado en el extranjero, ha sido abandonado ante los numerosos fallos de seguridad que presenta y que, en palabras de algunos de los más prestigiosos expertos en esta materia, pueden resumirse en los siguientes: carácter cerrado y privado del software, especial vulnerabilidad a los ataques informáticos en sus múltiples variantes, tanto por personas vinculadas al sistema informático como por sujetos ajenos al mismo, insuficiente garantía de la confidencialidad del voto. (JEFFERSON, RUBIN, SIMONS/WAGNER. 2004)<sup>385</sup>.

---

<sup>384</sup> (Véase el estudio de KOHNO/STUBBLEFIELD/RUBIN/WALLACH: "Analysis of an Electronic Voting System" presentado en el IEEE Symposium on Security and Privacy 2004. IEEE Computer Society Press, Mayo 2004; está disponible en <http://www.avirubin.com/>; de Avi RUBIN puede consultarse también su trabajo Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet, en <http://avirubin.com/e-voting.security.html>).

<sup>385</sup> JEFFERSON, RUBIN, SIMONS/WAGNER: A security análisis of de Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE), COMMUNICATIONS OF THE ACM October

Estas objeciones de índole tecnológica tienen, como es evidente, implicaciones de carácter sociopolítico, entre las que destacan la poca transparencia que ofrecen hasta ahora estos métodos y la consiguiente ausencia de confianza social en su seguridad, a lo que no es ajena la circunstancia, de sobra constatada, de que ninguna institución pública (el Gobierno de Estados Unidos) o privada (las empresas Microsoft, Yahoo,... ), por poderosa que sea, resulte inmune a los fallos de seguridad. Por todo ello, se puede concluir que el voto electrónico de carácter remoto presenta de momento un número demasiado elevado de deficiencias como para que sea un sustituto adecuado a la votación a través del correo postal (MERCURI, R. 2000. Y RIAL, J. 2005)<sup>386</sup>.

#### **iv. CONCLUSIONES**

En el Estado de derecho, el ejercicio individual y colectivo del derecho al voto está sujeto a condiciones normativas que aseguren su validez y que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y soberana del elector, y para ello, la Organización Electoral debe rodear de garantías el ejercicio libre del voto, para así alcanzar condiciones de transparencia máxima en el proceso electoral.

---

2004/Vol. 47, No. 10. Disponible en: <https://www.cs.berkeley.edu/~daw/papers/cacm-serve.pdf>

<sup>386</sup> MERCURI, R. 2000, "Internet and Electronic Voting"; The Risks Digest, ACM Committee on Computers and Public Policy; disponible en <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/21.14.html>

El derecho electoral regula un aspecto fundamental de la estructura jurídico política de los Estados, como es el conjunto de garantías en relación de derechos y obligaciones que recíprocamente se imponen al constituyente y a los poderes constituidos.

Gracias a este se materializan los postulados básicos de las sociedades democráticas como es el que “Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, “El ejercicio del voto será protegido por las autoridades, otorgando plenas garantías a los electores y actuando con absoluta imparcialidad.”

El principal objeto de protección, el medio de materialización de la voluntad del elector, es decir, el voto en sí mismo. De allí que se haya elevado el mismo a la categoría de Derecho Fundamental. De acuerdo con lo dicho, el núcleo esencial del derecho al sufragio comprende tres elementos. El primero de ellos hace alusión a la libertad política de escoger un candidato. El segundo se refiere al derecho que tienen los ciudadanos a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre. Finalmente, el tercer elemento hace relación al aspecto deontológico del derecho, esto es, al deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales. Todo ello en virtud de que, como lo manifestó la Honorable Corte Constitucional Colombiana en Sentencias T-049 de 1993, C-179 de 1994 y SU-747 de 1998, “*La democracia precisa de tales condiciones, a fin de garantizar que la decisión contenida en el voto sea una genuina expresión de la voluntad individual y no el producto del ejercicio de poderes sobre la persona.*”. Pues no basta con la mera expresión de la voluntad popular. Es menester que dicha voluntad se haya expresado conforme al ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier desconocimiento de

las prescripciones en la materia acarrea la nulidad de las elecciones o del voto individualmente considerado.

Con el fin de hacer materiales las garantías, en vía de acción han de instituirse procedimientos especiales para el ejercicio del sufragio por parte de personas inmersas en condiciones especiales, bien sea por aspectos físicos o legales; tal es el caso de los invidentes, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad física o mental, e incluso la población carcelaria que no tiene limitación judicial del ejercicio de sus derechos políticos.

Ya por vía de prohibición, y en el mismo sentido garantista, se instituyen límites al ejercicio del voto, como el caso de los Militares en servicio activo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad, y colombianos residentes en el exterior, salvo para elecciones presidenciales y las legislativas en una circunscripción especial.

Vale anotar otro aspecto importante en el sentido de las garantías electorales, con una naturaleza un poco diferente, por no tratarse de disposiciones efectivistas ni prohibicionistas, sino más bien de un corte persuasivo, este es el establecimiento de estímulos legales a quien participe de las jornadas electorales.

Y es que en últimas, las elecciones democráticas tienen una serie de funciones que cumplir en una sociedad, como producir representación, producir gobierno y producir legitimidad, por esto la participación política guarda una relación inescindible con la confianza de los asociados en la estructuras de poder instituidas en el Estado y en el respeto que las mismas le dan a la voluntad libre y soberana del constituyente primario. De igual forma aplica en el sentido contrario al presenciarse fenómenos de abstención, cuya



principal causa es la desconfianza del elector en el Estado y la creencia de que su voluntad, expresada en el voto, no tiene ningún eco en las decisiones políticas que desde aquel se adopten.

Las tecnologías de la información y de la comunicación se han convertido en instrumentos que apoyan la construcción de una democracia participativa e inclusiva, permitiendo a los ciudadanos reflexionar antes del ejercicio del sufragio en base a información pública de organizaciones políticas y candidatos y mediante espacios para generar participación, diálogo y reflexión social. De allí, que resulte un acierto de estas y aquellos, acceder al mundo virtual como herramienta de difusión de sus postulados políticos, y someterlos a la opinión pública para su escrutinio y debate, pues una ciudadanía informada constituye una de las bases de una democracia dinámica.

Como resultado de un ciudadano informado, tenemos mayor transparencia, una mejor democracia, mejores decisiones y mayores niveles de participación ciudadana, mayor apoderamiento de la acción pública de sus representantes, y facilitación en la rendición de cuentas sobre la gestión desempeñada por sus autoridades.

Ahora bien, los Estados tienen un gran interés por generar un mayor grado de transparencia y confiabilidad en sus sistemas electorales y democráticos, por lo cual buscan sancionar todas aquellas conductas contrarias al ordenamiento jurídico cometidas por los ciudadanos, los candidatos y los partidos y movimiento políticos con ocasión de los procesos electorales. Y es en este contexto de conocer la tipificación de las conductas antidemocráticas, que se entiende el por qué los Estados buscan sistemas electorales más modernos y tecnificados, que impidan la comisión de dichas conductas que debilitan la democracia, cercenan la confianza de los ciudadanos en sus

instituciones y en sus autoridades y ponen en riesgo el Estado de derecho.

Tal ha sido la necesidad de los Estados de legislar frente a las conductas que atentan contra los sistemas electorales y la democracia como bienes jurídicos tutelados, que vemos el amplio análisis que puede realizarse de la adecuación típica, antijurídica y culpable de estas conductas. Su desarrollo dogmático puede tener como punto de partida los sujetos activos de las conductas, el objeto material o el verbo rector, encontrando como resultado que en Latinoamérica contamos con amplias legislaciones sancionatorias al respecto.

La comisión de las conductas punibles vulneradoras de los sistemas electorales y democráticos como bien jurídico tutelado, va mucho más allá de considerarse una actuación aislada, la comisión de estos ilícitos no pone en riesgo solo un momento electoral, no atenta solo contra un aspecto de la democracia, al contrario, la comisión de estos injustos penales atenta contra toda la estructura y seguridad jurídica que el Estado está obligado de brindar a sus asociados. Es por esta razón que encontramos un sinnúmero de sanciones y penas aplicables, porque la gravedad de estas conductas puede afectar tan solo un proceso electoral específico en alguno de sus componentes o poner en riesgo toda la estructura política del Estado.

Dentro del capítulo segundo, nos encargamos de demostrar la pluralidad de las legislaciones penales y administrativas que atraviesan Latinoamérica con el propósito de evitar, y cuando esto no sea posible, sancionar las conductas que se consideren ya sean faltas electorales o delitos electorales. Es importante resaltar que después del respectivo estudio realizado para cada uno de los Estados tomado como referencia, identificamos que, en su gran mayoría, las leyes

promulgadas para el mantenimiento del orden y de los procesos electorales así como de la democracia y estructura política del Estado, nacen de las responsabilidades emanadas en sus funcionarios públicos, encontramos como común denominador que en cada legislación analizada, el Estado espera la retribución de la confianza delegada en sus funcionarios y la garantiza con las altas responsabilidades asignadas a ellos, de esta forma, la comisión de las conductas vulneradoras a la Democracia, y que impidan el ejercicio de los derechos electorales, entre ellos el voto, ya sean de orden penal o administrativo, tienen la característica de ser evitadas si se cuenta con una diligente actuación e información por parte de quienes asumen las funciones del Estado en cada uno de los procesos electorales.

Las nuevas tecnologías constituyen una forma innovadora de participación ciudadana que van más allá de la democracia representativa, introduciendo cambios en la forma de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de la ciudadanía. Estas formas suponen un acceso más directo de los ciudadanos a las instancias decisorias, permitiendo incidir en las decisiones, más allá de expresar sus opiniones, tendiendo a ejercer la soberanía entre todos los ciudadanos a partir de una amplia participación.

Hasta hoy la incorporación a la política y la democracia de lo digital ha permitido que los ciudadanos tengan más y mejor información y unos canales de comunicación inmediatos e interdireccionales que les posibilitan intervenir en los temas políticos. Las tecnologías de la información y la comunicación tienen la potencialidad de configurar nuevas formas de participación ciudadana.

El desarrollo del ciberespacio ha suscitado nuevas prácticas políticas. Las comunidades virtuales con base territorial han dado origen a una

democracia local en red más participativa. Los nuevos ágoras en red facilitan la aparición de nuevas formas de información y de deliberación política, al tiempo que el voto electrónico viene a complementar un proceso de sincronización entre la democracia y la sociedad de la conciencia colectiva.

Resulta imposible desconocer la innegable evolución que imprime el uso de las tecnologías de la información al ejercicio de la política. La íntima vinculación de la democracia, la transparencia y la participación con el nexo poderes públicos y las TIC's se muestra incluso en el hecho de que democracia y participación electrónicas se consideran la culminación del proceso de construcción del gobierno electrónico.

De allí que se considere la democracia electrónica como una oportunidad para permitir y facilitar el suministro de información y deliberación, fomentar la participación ciudadana con el fin de ampliar el debate político y favorecer decisiones políticas más legítima.

Ahora bien, se pueden alegar una infinidad de ventajas para la implantación de la democracia, la participación y el gobierno electrónicos, tales como: más eficacia en la prestación de servicios públicos vinculados a la democracia y la participación; mejor funcionamiento de los sistemas electorales; facilidades para un mejor ejercicio y funcionamiento de la administración electoral; facilitación de implantación de mecanismos de acceso a la información y participación en diversos niveles; facilitación de acceso a la información pública a través de la red, también como canal de participación variada pública o privada; transparencia por una información pública más accesible, y comodidad para el ciudadano al

que se le añade un canal de información y participación fácilmente disponible desde un punto de acceso

Por su parte, la aplicación de las nuevas tecnologías en los asuntos electorales no se limita al ejercicio de la elección popular; la democracia electrónica permite al ciudadano una participación global en los asuntos del Estado, convirtiendo las relaciones Estado-ciudadano en un vínculo más estrecho que evidencia los aspectos subjetivos y objetivos de los derechos fundamentales.

Una de las ventajas que representa, y que de hecho por solo esta razón valdría la pena cada esfuerzo encaminado a la implementación de todo un sistema de tecnologías de la información al régimen político de un Estado como el Colombiano, es la garantía de acceso y accesibilidad a todos los ciudadanos para participar de las decisiones que nos afectan. Pero además, es evidente que emplear mecanismos digitales, electrónicos y remotos de votación electrónica refuerza la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral. El rápido desarrollo de las conexiones a Internet va en paralelo con un nuevo impulso democrático. Lo fundamental del nuevo auge democrático que conlleva la cibercultura es el incremento de la transparencia gubernamental, así como la aparición de nuevos espacios virtuales para el debate y el diálogo político.

No cabe duda que las TIC introducen fuertes mejoras técnicas que pueden ayudar a mejorar los canales de información, comunicación, consulta, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos. Además, permiten minimizar los problemas de tiempo y distancia que pueden afectar a la participación política, disminuyen los costes de organización y permiten una comunicación sin límites tecnológicos de personas o de contenidos. En este sentido, las

tecnologías de la información y la comunicación pueden resultar de utilidad para combatir las crisis de legitimidad de la democracia representativa.

No obstante, la incorporación de las TIC en el ámbito político supone elementos dinamizadores de la democracia representativa y de modernización de las formas de gobierno y de las administraciones públicas. El suscrito advierte que en su criterio, las TIC constituyen un elemento de resolución de los problemas de la democracia representativa, en cuanto genera un proceso de discusión y deliberación constante y permite una comunicación entre un gran número de ciudadanos sin límites de espacio o de tiempo.

Una de las principales tecnologías de la información y la comunicación es el INTERNET. Dadas las características de la red – interactividad, inmediatez, bajo costo y un acceso potencialmente universal-, sus oportunidades para la democracia en general, y para la participación ciudadana en particular, son muy grandes. Aun así, conviene no olvidar algunos peligros que las tecnologías pueden comportar para la política, que suponen límites de la aplicación de internet a la democracia.

El Internet se constituye en una herramienta que puede ser un apoyo o un elemento facilitador de los mecanismos y procesos de participación ciudadana que se desarrollan a nivel presencial o virtual, lo cual significa la utilización de las TIC en democracia con un grado de innovación democrática, utilizándolas para un mejorar el funcionamiento de la democracia representativa a nivel de información y comunicación. En este sentido, el Internet puede facilitar y amplificar el proceso en el que los ciudadanos se involucran en la democracia, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista del cambio de paradigma implicado en

la evolución hacia la sociedad de la información y el conocimiento. A partir de su potencialidad comunicativa e informativa, el Internet permitiría elevar la participación política de los ciudadanos tanto a nivel cualitativo como cuantitativo.

De allí que válidamente pueda afirmarse que el voto por internet incrementa la participación electoral de los indiferentes y a facilitar el voto de los individuos con minusvalías, de quienes viven lejos de los lugares de escrutinio tradicionales o de los que se encuentran de viaje o fuera del país. En este último caso, como consecuencia de razones laborales, familiares, o de exilios voluntarios o forzados, como ocurre en muchos países latinoamericanos, africanos y asiáticos, donde situaciones de violencia, de persecución política o religiosa, se han obligado a abandonar su país para asilarse en otro país, donde si bien podrían ejercer su derecho al sufragio, no lo pueden hacer, entre otras, pero quizá la más importante razón, por cuanto se encuentran exiliados irregularmente en dicho país.

En criterio del suscrito, un sistema de votación a través de Internet siempre resultará un sistema complementario que no sustituirá a la votación tradicional y, por lo tanto, se erigirá en una opción más para ofrecer al ciudadano al objeto de facilitar su ejercicio al derecho de sufragio. Su puesta en marcha con vinculación jurídica exige no sólo amparo legal específico, sino que tal previsión debe garantizar que tal sistema de votación electrónica respete los principios esenciales de secreto e igualdad de voto así como de pureza y transparencia del procedimiento electoral. Seguridad del sistema, secreto y confidencialidad del voto constituyen ejes vertebrales sobre los que se articula el voto por Internet. El sistema utilizado debe cumplir los estándares técnicos de seguridad, tanto en lo que afecta a la fase de identificación como a la de votación y a la de recuento, además de la extensión geográfica y temporal, la

universalidad y la transparencia en el sistema (de forma que el descifrado de los votos y posterior recuento no se realice en un ámbito restringido sino en uno abierto y público). Este sistema debe propender por garantizar la confidencialidad del voto, pero a más, que el votante sólo acceda a la papeleta de su circunscripción; que la información del voto emitido no se altere; que la asociación entre voto-votante se rompa de forma efectiva; que no se pueda duplicar el voto o eliminarlo del sistema sin dejar constancia de ello; que permita comprobar que todos los votos emitidos han sido contabilizados.

Es el caso colombiano, donde si bien se consagró el derecho al voto para los colombianos residentes en el exterior, la participación de este grupo poblacional es mínimo frente a la inmensa cantidad de ciudadanos que residen en el exterior pero que no ejercen su derecho al voto, como lo demuestran las estadísticas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente por su status político y su condición de residente irregular, además de las dificultades de desplazamiento a los lugares dispuestos como centros de votación, por el reducido número de éstos y por las distancias de los lugares de residencia de los colombianos.

Las nuevas formas de la política y de la comunicación electoral en el ciberespacio supondrán, y desde ya suponen, muchos menos gastos que las campañas que deben recurrir todavía a los carteles, a los pasacalles, afiches, vallas y mensajes publicitarios radiales, televisivos y los de prensa escrita, lográndose de esta manera que se de a conocer mayor variedad de opiniones.

El acceso desigual a la red que provoca fuertes desigualdades entre los ciudadanos, comporta problemas de baja participación y de no



representatividad de la población, elementos que constituyen los principales límites del uso de internet para la democracia. No cabe duda que las TIC tienen un fuerte impacto en todos los ámbitos de nuestra vida. Por sus características de interactividad, inmediatez, descentralización, horizontalidad y acceso potencialmente universal, el impacto de las TIC en la política supone fuertes oportunidades para la democracia en general y concretamente para la participación ciudadana.

En conclusión, las TIC posibilitan una gran revolución en la manera de hacer política, ya que permiten superar las distancias entre ciudadanos y políticos, propias de la democracia representativa. Hasta hoy, las TIC se han utilizado en política en dos sentidos fundamentales: la creación de una nueva forma de hacer política de manera más participada y colectiva, y la emergencia de procesos de mejora del sistema democrático a través de las mejoras en la información y la comunicación del sistema.

Ahora bien, a pesar de las potencialidades de la red para la política, el Internet se ha utilizado de momento para la actividad política, y su incorporación a la vida institucional no ha supuesto hasta hoy una participación ciudadana más activa ya que se ha utilizado para mejorar las funciones y servicios que ya se ofrecían. Esto se debe fundamentalmente a falta de un acceso igualitario de la población a la red, pero también a la falta de las mínimas garantías imprescindibles y a los límites que las instituciones políticas ponen a la participación ciudadana.

En conclusión, a fin de que el Internet y las nuevas tecnologías supongan efectivamente un paso adelante en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, por una parte las administraciones públicas tienen que iniciar la estrategia,

instrumentar canales, vehicular la información y poner los medios adecuados para la participación; por otra parte, los ciudadanos y la sociedad civil tienen que reclamar y utilizar los instrumentos puestos a su disposición para participar.

Los sistemas electrónicos constituidos por máquinas de votación electrónica son diseñados para aplicarse primordialmente en regímenes electorales que requieren de un complejo escrutinio (como en los sistemas de listas abiertas) y/o como respuesta a los altos índices de analfabetismo.

El principal objetivo de la implementación de los sistemas de votación electrónica más que incentivar la participación, facilitar el escrutinio o legitimar el propio poder democrático instituido, ha de hacer todo lo posible para facilitar la participación de los ciudadanos y para contribuir a que el proceso electoral resulte más accesible a todos, removiendo aquellos obstáculos que hacen que la participación en un proceso electoral no sea efectiva.

Las nuevas tecnologías de la información aplicadas a los procesos electorales y democráticos, ofrecen ventajas incomparables y absolutas en términos de celeridad, transparencia y confiabilidad. Adicionalmente, el voto electrónico tiene como finalidad primordial lograr la modernización del sistema electoral y fortalecer el voto como derecho y deber constitucional de los ciudadanos, y como instrumento fundamental en el ejercicio y control del poder político. La utilidad de este sistema se concentra en la posibilidad real de evitar la manipulación fraudulenta de los resultados electorales a través de la adulteración de los formularios o actas de escrutinio; la disminución de los riesgos de suplantación de las personas al votar; coadyuva a la depuración del censo electoral; coadyuva a que se reduzcan los fraudes el día de las elecciones eliminando el manejo

de la tarjeta electoral, ya que el elector ve en la pantalla de la urna electrónica el cuadro de candidatos, sus fotografías, el nombre de sus candidatos y los partidos políticos que representan, y puede verificar y digitar personal y directamente el candidato de su preferencia, sin que su voluntad pueda posteriormente ser alterada por los jurados o los escrutadores.

La experiencia ha demostrado que se simplifica, con la urna electrónica y el sistema de identificación electrónica, el proceso electoral; se garantiza la libertad del elector; se reducen los costos del papel, es decir de la impresión de las tarjetas electorales; se minimiza la incorporación de personal supernumerario o provisional, entre otras consecuencias favorables; pero por sobre todo, hay imposibilidad de fraude en el acto de votación y durante los escrutinios. Por otro lado, los resultados del proceso se conocen rápida pero confiablemente en la medida en que el proceso se cierra automáticamente por el sistema, y no por la manipulación humana.

Ahora bien, la implantación del voto electrónico tiene esencialmente dos momentos críticos que se deben tener en cuenta para el caso colombiano a la hora de su implementación: el relacionado con los resultados electorales, en el que basta con la aplicación de la tecnología durante la fase de la votación a través de la urna electrónica, y el relacionado con la validación y confirmación de la identidad del elector, para lo cual se puede utilizar, un lector electrónico cuya función es comparar la huella del sufragante con la información almacenada en la cédula a través del denominado código de barras.

Por su parte, frente a los temores y sospechas que se tienen sobre el sistema de votación encuentran en las diferentes auditorías el lugar donde despejarlos. Ellas permiten responder a las preguntas sobre la

composición y funcionamiento de los equipos (máquina de votación, captadora de huellas dactilares, infraestructura); el respeto y el registro fiel de la voluntad del elector y la electora; el acatamiento al secreto del voto; la existencia de electores no válidos; el porcentaje de las muestras aleatorias (de las máquinas de votación, de las mesas de votación, de las cajas de resguardo de los comprobantes de voto) seleccionadas en las diferentes auditorías que lo requieren; la comunicación entre las máquinas de votación y el envío de datos o resultados a través de la red de transmisión, etc.

La realización de estas auditorías reviste una importancia medular, tanto para el Poder Electoral y el proceso electoral en sí mismo, como para el fortalecimiento de la cultura política democrática participativa. Dichas auditorías tienen como objetivo, transmitir confianza y seguridad a los electores y a las organizaciones políticas; mostrar la transparencia del sistema electoral en cada una de sus fases; certificar el funcionamiento seguro, correcto, preciso y eficaz de los componentes, programación y procesos de los equipos del sistema automatizado para el día de la elección; demostrar la inviolabilidad e invulnerabilidad del voto y garantizar la integridad del derecho al voto. La realización de las auditorías previas y posteriores al sistema automatizado de votación es una de las máximas garantías a la seguridad de la votación electrónica. De modo que las auditorías pretenden generar confianza en la plataforma y el sistema electoral y esa confianza la otorga la capacidad del sistema de ser auditable, demostrando que la voluntad del elector se respeta, así como la integridad del voto con la tecnología utilizada, como se ha demostrado antes, durante y después de cada una de las elecciones.

Ahora bien, un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de las elecciones mediante el sistema de votación electrónica es un entrenamiento efectivo tanto de los electores como de los jueces de

mesa, el cual requiere un despliegue publicitario a gran escala en medios de comunicación; además se debe hacer presencia física en sitios donde se pueda alcanzar el mayor número de gente posible, incluso en poblaciones alejadas. Es de vital importancia que un sistema de votaciones sea seguro y confiable; que se presente al elector de una manera fácil y amable, para que aquel pueda ejercer su derecho al voto rápidamente; debe resultar fácil de usar para personas discapacitadas o con bajo nivel educativo, mediante dispositivos de audio y braille, y se debe diseñar el sistema de tal manera que las personas no puedan cometer errores al votar, minimizando la cantidad de votos nulos.

En cuanto a las críticas que se hacen a este modelo de votación, se ha afirmado que lo que en principio se presentó como un sistema que estimulaba la participación ciudadana en el ejercicio democrático ya que facilitaba materialmente el ejercicio del derecho al sufragio brindando herramientas tecnológicas y mayor seguridad en cuanto a la incertidumbre de manipulación producto del almacenamiento, disposición y manejo de las tarjetas electorales, resultó contrariamente alejando a los electores debido a la nueva forma de desconfianza que genera la vulnerabilidad del sistema ante ataques informáticos y el mal funcionamiento.

En el Estado tecnológicamente más avanzado en el campo del voto electrónico, han surgido con fuerza los movimientos que consideran la vuelta a las técnicas de voto presencial y manual basadas en el uso de papeletas ordinarias. Una de las razones por las cuales se presentan faltas de congruencia entre finalidad y resultado en la implementación de nuevos modelos, en especial en este aspecto electoral, es la escasez de estudios empíricos sobre los sistemas de voto electrónico en las áreas de la seguridad, la accesibilidad, la usabilidad y el costo. Circunstancia que conduce a que las

autoridades adopten decisiones de compra de máquinas y establezcan normas jurídicas y procedimientos que no tienen una adecuada correlación con las metas que realmente se desean.

Para su eficacia y validez, el voto electrónico ha de respetar todos los principios predicables de las elecciones. Ha de ser tan seguro e inspirar la misma confianza que los sistemas de votación que, utilizados tradicionalmente en las elecciones, no conllevaban el uso de medios electrónicos. Requiere para su confiabilidad y eficacia, de unos estándares legales, procedimentales y técnicos que permitan cumplir los grandes principios jurídico-políticos del derecho de sufragio: el diseño de los sistemas se debe hacer de manera que facilite al máximo la votación a las personas con discapacidades; debe preverse que la votación electrónica pueda ser única, a condición de que haya accesibilidad universal; el sistema no debe permitir la duplicidad de voto; el censo debe poderse actualizar on line y en tiempo real, en cuanto a la constancia del dato de la votación; en el escrutinio, el sistema debe permitir la agregación de los votos electrónicos y tradicionales; los votantes deberán poder modificar el sentido de su voto en todo momento anterior a la emisión definitiva del mismo, así como interrumpir el proceso de votación; el elector debe comprender el sistema, confiar en él y estar adecuadamente informado; debe poderse verificar el correcto funcionamiento del sistema, y ser posible el recuento de votos; debe preservar la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los votos. Todas las opciones de voto deberán aparecer presentadas en igualdad de condiciones, en el dispositivo que se utilice para la emisión del voto; el sistema de votación electrónica impedirá que puedan aparecer en el dispositivo de votación mensajes que pudieran influenciar la intención de voto del elector; se deberán adoptar medidas para garantizar el acceso de todos los votantes al software y a los servicios que se utilicen y, en su caso, se proveerá el acceso a

sistemas de voto alternativos; se debe hacer público el software utilizado, y el sistema de auditoría deberá permitir el cruce de datos para comprobar y verificar el correcto funcionamiento del sistema de votación electrónica y la exactitud de los resultados, detectando el fraude electoral y probando que todos los votos escrutados eran auténticos y que todos los votos emitidos fueron contados.

El voto electrónico -incluido el que se lleva a cabo a través de Internet- no tiene por qué ser menos confiable que el que se lleva a cabo por los procedimientos tradicionales. Todo lo contrario. Los sistemas informáticos pueden ser mucho más seguros que los sistemas tradicionales, cuyas deficiencias de seguridad y hasta de confidencialidad son sobradamente conocidas; pero los nuevos sistemas tienen en su contra que los seres humanos tendemos a temer aquello que no conocemos, precisamente por la inseguridad que nos genera.

Esta situación tan característicamente humana del temor y desconfianza hacia lo que no se conoce, tiene dos agravantes: la presencia de un número no pequeño de tratadistas, que sin tener una formación adecuada -particularmente en las tecnologías de la información y las comunicaciones- dogmatizan hacia lo que ellos -precisamente por desconocimiento del medio tecnológico- consideran una incompatibilidad entre el voto electrónico y los fundamentos conceptuales del sufragio, cuando no con la propia democracia; en el voto electrónico no podemos permitirnos agujeros de seguridad y no sólo por la trascendencia de la materia, sino también para no dar argumentos empíricos a tanta crítica infundada.

La incorporación del voto electrónico presenta dentro de sus principales ventajas, que aumenta la eficiencia de las tareas electorales y la precisión de los resultados; automatiza tareas como la

verificación de la identidad de los votantes que se encuentren inscritos en los padrones o censos electorales de manera que puedan realizar su voto, el registro y conteo de votos, el conteo de tarjetones, la difusión de resultados más precisos que los obtenidos con métodos de conteo manual, y mejora la capacidad para identificar y prevenir situaciones de fraude electoral.

La experiencia ha demostrado que se simplifica, con la urna electrónica y el sistema de identificación electrónica, el proceso electoral; se garantiza la libertad del elector; se reducen los costos del papel, es decir de la impresión de las tarjetas electorales; se minimiza la incorporación de personal supernumerario o provisional, entre otras consecuencias favorables; pero por sobre todo, hay imposibilidad de fraude en el acto de votación y durante los escrutinios. Por otro lado, los resultados del proceso se conocen rápida pero confiablemente en la medida en que el proceso se cierra automáticamente por el sistema, y no por la manipulación humana.

La implantación del voto electrónico tiene esencialmente dos momentos críticos que se deben tener en cuenta para el caso colombiano a la hora de su implementación: el relacionado con los resultados electorales, en el que basta con la aplicación de la tecnología durante la fase de la votación a través de la urna electrónica, y el relacionado con la validación y confirmación de la identidad del elector, para lo cual se puede utilizar, un lector electrónico cuya función es comparar la huella del sufragante con la información almacenada en la cédula a través del denominado código de barras.

Por su parte, frente a los temores y sospechas que se tienen sobre el sistema de votación encuentran en las diferentes auditorías el lugar donde despejarlos. Ellas permiten responder a las preguntas sobre la



composición y funcionamiento de los equipos (máquina de votación, captadora de huellas dactilares, infraestructura); el respeto y el registro fiel de la voluntad del elector y la electora; el acatamiento al secreto del voto; la existencia de electores no válidos; el porcentaje de las muestras aleatorias (de las máquinas de votación, de las mesas de votación, de las cajas de resguardo de los comprobantes de voto) seleccionadas en las diferentes auditorías que lo requieren; la comunicación entre las máquinas de votación y el envío de datos o resultados a través de la red de transmisión, etc.

La realización de estas auditorías reviste una importancia medular, tanto para el Poder Electoral y el proceso electoral en sí mismo, como para el fortalecimiento de la cultura política democrática participativa. Dichas auditorías tienen como objetivo, transmitir confianza y seguridad a los electores y a las organizaciones políticas; mostrar la transparencia del sistema electoral en cada una de sus fases; certificar el funcionamiento seguro, correcto, preciso y eficaz de los componentes, programación y procesos de los equipos del sistema automatizado para el día de la elección; demostrar la inviolabilidad e invulnerabilidad del voto y garantizar la integridad del derecho al voto. La realización de las auditorías previas y posteriores al sistema automatizado de votación es una de las máximas garantías a la seguridad de la votación electrónica. De modo que las auditorías pretenden generar confianza en la plataforma y el sistema electoral y esa confianza la otorga la capacidad del sistema de ser auditable, demostrando que la voluntad del elector se respeta, así como la integridad del voto con la tecnología utilizada, como se ha demostrado antes, durante y después de cada una de las elecciones.

Ahora bien, un aspecto fundamental para el correcto funcionamiento de las elecciones mediante el sistema de votación electrónica es un entrenamiento efectivo tanto de los electores como de los jueces de

mesa, el cual requiere un despliegue publicitario a gran escala en medios de comunicación; además se debe hacer presencia física en sitios donde se pueda alcanzar el mayor número de gente posible, incluso en poblaciones alejadas. Es de vital importancia que un sistema de votaciones sea seguro y confiable; que se presente al elector de una manera fácil y amable, para que aquel pueda ejercer su derecho al voto rápidamente; debe resultar fácil de usar para personas discapacitadas o con bajo nivel educativo, mediante dispositivos de audio y braille, y se debe diseñar el sistema de tal manera que las personas no puedan cometer errores al votar, minimizando la cantidad de votos nulos.

A partir de estas y aquellas consideraciones expuestas a lo largo de esta investigación, no cabe duda la pertinencia e importancia que para democracias como la colombiana tiene la implementación del uso de las nuevas tecnologías aplicadas al sistema de votación y de escrutinios, más considerando las debilidades de su sistema manual de votación en Colombia.

Actualmente en Colombia se viene utilizando el sistema manual de votación mediante las denominadas tarjetas electorales, donde se incluyen los candidatos de cada uno de los partidos políticos y en las que los ciudadanos, en cubículos individuales, marcan en la respectiva tarjeta electoral el número del candidato de su preferencia. Complica su uso, la infinidad de candidatos y listas, la ausencia de la fotografía y del nombre del candidato lo que igualmente dificulta la lectura e identificación de unas y otros, y genera un alto índice tanto de votos nulos como de abstención electoral. Sin embargo, las dificultades no sólo provienen del uso y manejo de las tarjetas electorales, sino de la multiplicidad de fraudes que se cometen durante el acto de votación, pero en especial, con ocasión de los escrutinios, fraudes que dan lugar a la adulteración de los resultados

y, por supuesto, a defraudar la voluntad del elector. Así las cosas, los escrutinios, por su lentitud, por las dificultades en su desarrollo, por la manipulación que de los documentos electorales hacen los jurados y los miembros de las comisiones escrutadoras, corren el grave riesgo de arrojar resultados contrarios al querer ciudadano, y lo más grave, éstos fraudes, cuando se producen, sólo vienen a conocerse, en muchos de los casos, meses y aun, años después.

En los últimos treinta años de la vida política y democrática colombiana se han desarrollado diversos procesos electorales, con relativo éxito, que han arrojado resultados válidos y reconocidos, aun en medio de las presiones y amenazas de los diversos actores ilegales del conflicto armado que sufre el país desde la década de 1960. A pesar de ello, las diversas autoridades del nivel nacional, comenzando por la propia Organización Electoral y los órganos de control y de administración de justicia, han sido y son conscientes de las dificultades, los vacíos, los problemas y las carencias existentes en el actual sistema, y han venido trabajando por corregir las fallas y fortalecer el régimen, de manera que se ofrezcan procesos electorales transparentes, confiables y legítimos.

Dentro de este marco, es evidente que el actual sistema electoral, en particular en las elecciones a Corporaciones Públicas (Congreso de la República, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), presenta serias y gravísimas debilidades que requieren a juicio del suscrito, para superarlas, la implementación de las nuevas tecnologías a través de los avances de la informática que se imponen a nivel mundial. Sin bien el resultado en las elecciones a cargos uninominales resultan absolutamente exitosas por la celeridad en el procesamiento de los resultados, que generan confianza y transparencia, como lo demostró recientemente el proceso electoral para la elección de Presidente de la República (tanto en las elecciones

para primera como para la segunda vuelta presidencial del año 2014), presenta graves falencias en las demás elecciones para la integración de los órganos colegiados, las cuales han generado en la opinión pública, en los partidos políticos, en el Gobierno Nacional, en los órganos de control y en los mismos operadores del sistema, su rechazo por su lentitud, por su inseguridad, por su facilidad para ser objeto de fraudes pre y post electorales, y por su obsolescencia.

Los escándalos por adulteración de resultados, la manipulación en la designación de jurados, y en general, la intervención indebida de terceros en el proceso electoral con fines particulares, ha llevado a las autoridades electorales a enfrentarse a la necesidad de buscar soluciones que pongan fin a estos problemas y que generen procesos electorales legítimos y transparentes.

La implementación del voto electrónico tiene por finalidad garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, que es lo que se reclama en las elecciones a corporaciones públicas en Colombia. De allí que resulta razonable la introducción de mecanismos electrónicos para ejercer el derecho al voto siempre que estén orientados a la realización plena del derecho al sufragio, como a agilizar y dar transparencia en todas las votaciones.

Constituyen finalidades del sistema democrático y participativo colombiano, dentro del cual es perfectamente viable el uso de los avances y desarrollos tecnológicos: (1) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación. En este sentido, el sistema de votación electrónica constituye una cabal observancia de ese principio fundamental, pues es su finalidad superar los inconvenientes y dificultades que para el ciudadano que ejerce su derecho al voto representan los sistemas

actuales de votación; (2) la combinación de distintos sistemas de elección, sumada a la profusión de aspirantes, ha convertido a las tarjetas electorales en verdaderos laberintos de papel en donde el desinformado votante se pierde en la búsqueda del candidato o partido de su predilección. Por tanto, la sustitución de las tarjetas electorales es una necesidad imperiosa de los votantes cuya atención por parte de las autoridades estatales coincide con la observancia del mandato constitucional, que es a la vez finalidad esencial del Estado democrático participativo, pues de lo que se trata es de facilitar la participación ciudadana que constituye el derecho político fundamental por excelencia, generar un escrutinio ágil y expedito, lo cual tiene como consecuencia una mayor transparencia en el manejo de los datos, garantizándole así el respeto a la voluntad popular; (3) la automatización del voto hace prácticamente imposible la comisión de delitos contra el sufragio, al eliminar las condiciones estructurales del sistema electoral colombiano que permiten el fraude electoral. Así lo han demostrado recientemente los procesos electorales de Brasil, Paraguay y Venezuela, entre otros; (4) los mecanismos de votación que se proponen al sistema electoral colombiano constituyen una verdadera garantía del libre ejercicio del derecho político de los ciudadanos expresado en el derecho al voto. (5) con la previsión de que la votación seguirá efectuándose en cubículos individuales separados, la privacidad o carácter secreto del voto estará mejor garantizada, ya que los documentos físicos que antes se utilizaban serán sustituidos por medios electrónicos, que no están a la vista de los demás intervinientes en el proceso de votación y no pueden ser manipulados por éstos, con lo cual se le da cabal cumplimiento al mandato constitucional que protege al voto como un acto de autonomía y del fuero íntimo de cada ciudadano.

La introducción de las nuevas tecnologías tiene sentido si puede, como en el caso Colombiano, ofrecer mejores rendimientos desde el

punto de vista de la celeridad o de la comodidad para el elector (que se supone un incentivo para incrementar la participación especialmente en los casos donde la emigración de nacionales ha sido masiva por razones políticas o las propias del conflicto interno), pero también desde el punto de vista de la consecución de la transparencia, objetividad e igualdad. Ahora, si las infraestructuras de la e-votación son buenas, las garantías que la rodeen pueden incluso superar las aportadas por el sistema tradicional.

La incorporación de las nuevas tecnologías y de los avances de la informática a los procesos electorales, es una necesidad imperiosa del régimen democrático y participativo colombiano, y un mandato constitucional y legal que le impone a la Organización Electoral la tarea de desarrollar los mandatos que hagan efectivo el voto electrónico.

El voto electrónico es una necesidad urgente que reclaman la sociedad y la democracia; su implantación requiere de una serie de procesos paralelos y complementarios sin los cuales el sistema no funcionará, o de hacerlo, su resultado no será ni positivo ni, mucho menos, el deseado, tales como un nuevo empadronamiento de la población; la depuración del censo electoral; la educación y capacitación de la ciudadanía, y la generación de confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos y de las organizaciones políticas.

Para la efectividad de este proyecto, es preciso partir de las necesidades, de los problemas del sistema electoral colombiano, y de las posibilidades de solución, como la situación económica y presupuestal de la Organización Electoral para implantar con éxito este sistema informático. Papel protagónico juegan la cooperación horizontal y la tecnología apropiada a las condiciones específicas del

sistema electoral, además de los aspectos presupuestales, tecnológicos e informáticos.

## v. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ/HALL: Point, ckick, and vote. The future of internet voting, Brookings Institution Press, Washington, 2004)
- BARRAT I ESTEVE, J. (2011). El voto electrónico en México: Pasado, presente y futuro. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 103). Pamplona, España: Thonsom Reuters
- BOLTZ, I., CENTENO, F. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.
- BRUNAZO FILHO, A. (2005), “El voto electrónico en Brasil”. En Maria Inés Tula (Eds). Voto electrónico en Brasil. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.
- BUDGE, I. (1993) *Direct democracy: setting appropriate terms of debate*. En Held, D (1993) (ed) *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity
- CANO BUESO, J., “*Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico*”, en Revista de la Asamblea de Madrid, No. 3, 2000
- CLIFT, S. (2000) “*The E-democracy E-book*”. (libro en línea) (fecha de consulta: diciembre 2004) <http://www.publicus.net>
- COLOMBO VILARRASA, C. 2007. e-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática. Barcelona, España: Editorial UOC.
- CORNAGO, N. (2004) “Democracia local y nuevas tecnologías: límites del enfoque tecnocrático para la comprensión de los problemas de la democracia representativa”. (Artículo en línea). (fecha de consulta: noviembre 2004) <http://www.cibersciedad.net>)



- CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia 490 de 2011, tomado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#\\_ftn202](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-490-11.htm#_ftn202) el 22 de Octubre de 2014 a las 3 y 56 pm.
- DELGADO-IRRIBARREN GARCIA-CAMPERO M., *“El ciudadano como sujeto activo del proceso electoral”*, en IV Jornadas de Derecho Parlamentario
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. (2003). Implicaciones de la adopción del voto electrónico en Colombia. Tomado desde: <http://www.dnp.gov.co/portalDNP/grupo-de-gobierno/Trabajo%20voto%20%20electr%C3%B3nico%20final.pdf> el 22 de Septiembre de 2014 a las 3 y 12 pm.
- DUQUE, H. (2011). Votación electrónica segura (VES). Portafolio. Lexbase Colombia. Edición virtual. Septiembre de 2011. Tomado desde: <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/votacion-electronica-segura-ves> el 22 de septiembre de 2014.
- DUQUE, H. 2005. “Conception et mise en ouvre d’un environnement logiciel de manipulation et d’accès a des donnèss reparties. Application aux grilles d’images medicales: Le systeme DSEM/DM2. PhD thesis, L’Institute National des Sciences Appliquees de Lyon, Juillet 2005, France”.
- DUQUE, H. 2010. Voting Solutions Inc. Plan de Negocios. Votación electrónica segura. Version del documento: v 1.11. Fase 2 – Colciencias.
- El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos, *Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 251-252 (también Informe del Consejo del Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general,*

de 24 de febrero de 2009, págs. 330-331 [accesible en [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es), consulta el 20 octubre 2009.

- EPSTEIN, J. (2007) Electronic Voting, *Computer*, vol.40, no. 8, pp. 92-95, August 2007, doi:10.1109/MC.2007.271. Tomado desde:  
<http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MC.2007.271> el 20 de septiembre de 2014.
- ESPUESLAS, J.M. 2005, “Avaluació del funcionament del web del nou Estatu”. Papers sobre Democracia (artículo en línea). Num 43 (fecha de consulta: julio 2005), <http://www.democraciaweb.org>).
- ESPIN TEMPLADO, E., “Desarrollo y resultado de la elección”, en El Proceso Electoral, Barcelona, 1977
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.J., (2004). La aprehensión jurídica de la democracia y el gobierno electrónico. En Cotino Hueso, L., (2005) (Ed.) Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Granada: Editorial Comares
- FERNANDEZ SEGADO, F. “Estudios de Derecho Electoral”, Lima, 1997
- FERNANDEZ SEGADO, F., OJESTO MARTINEZ PORCAYO, J. F. (2007). Delitos y Faltas electorales. En Nohlen Dieter., Zovatto Daniel., Orozco Jesús., Thompson José. (Ed.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Pp. 1020-1071). México D.F., México: Fondo de cultura económica.
- FIGUEIRA, C.; HERNÁNDEZ, E. (2006) Sistemas Electrónicos de Votación (SEV) usados en Venezuela. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www ldc.usb.ve/~figueira/SEV.html#sev>. Consultado el día: 5 de marzo de 2009.
- GALVEZ MUÑOZ, L. A. (2011). Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación

ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 55). Pamplona, España: Thompson Reuters

- GARCIA MAHAMUT, R. (2011). La prueba de voto por internet en el referéndum sobre el tratado por el que se establece una constitución para europa y algunas reflexiones sobre el uso de nuevas tecnologías en la gestión y mecanización del procedimiento electoral. En J. Barrat I Esteve., R. M. F. Riveira. (Eds), Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías (pp. 131). Pamplona, España: Thompson Reuters
- GARCIA SORIANO, M.V., *“El art. 3 del Protocolo adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres”*, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol, núm. 14/16, 1996,
- GARCIA SORIANO, M.V., *“El art. 3 del Protocolo adicional al Convenio de Roma de 1950: análisis del derecho a unas elecciones libres”*, en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fradique Furió Ceriol, núm. 14/16, 1996, *“Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico”*, en AA.VV., *“Democracia participación y voto a través de las nuevas tecnologías”*, Granada, 2007, *“Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías a la integridad del proceso electoral”*, en Elecciones, Lima, Perú, vol. 7 2008, *“Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de (e-) votación”* en Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones, No. 4, San José de Costa Rica, 2007.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L. M. (2008). Voto electrónico por internet, Constitución y riesgos para la democracia. Madrid, España: Edisofer, S.L. ( pp. 460-468).
- GONZÁLEZ, J. D. (2010). Auditorías al Sistema Electoral Venezolano, CNE: Caracas. MISIÓN DE OBSERVACIÓN

ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA (MOE-UE) (2006) Informe final. Elección presidencial. Venezuela 2006. [Documento en línea] Disponible en: [http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE\\_UE\\_Venezuela\\_2006\\_final\\_esp.pdf](http://www.eueomvenezuela.org/pdf/MOE_UE_Venezuela_2006_final_esp.pdf). Consultado el 21 de febrero de 2007.

- GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2009:311) Un mandato legal. La nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales. Venezuela.
- GONZALEZ, J. D., Del NOGAL, A., y MÜLLER, R. (2012:305). *Venezuela: El voto electrónico. Auditorias y legitimidad del sistema automatizado de votación*”, Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44 Vol. 21 No. 2 (abril-junio, 2012).
- HACKER, L. y J. VAN DIJK (comps) (2000), citado en: CANALS, I. MARTI, J.L.L. (2003) Op. Cit. P.22
- HEATH, J. y POTTER, A., 2005. Rebelarse vende. El negocio de la contracultura. México: Taurus. Consultado el 2 de octubre de 2014, desde: <http://www.fergut.com/wordpress/imagen/rebelarse-vende-el-negocio-de-la-contracultura/>
- HORBATH, J.E. (2004) Pobreza y elecciones en Colombia. Algunos hallazgos para reflexionar. En Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad Vol. X No. 29 Enero-Abril. Tomado desde: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/espiral29/199.pdf> El 9 de septiembre de 2014 hora 8:32 am.
- JEFFERSON, DAVID, RUBIN, SIMONS, WAGNER. (2004) “A security analysis of the secure electronic registration and voting experiment (serve)”, 2004. USA.,
- JEFFERSON, RUBIN, SIMONS/WAGNER: A security análisis of de Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE), COMMUNICATIONS OF THE ACM October 2004/Vol.

47, No. 10. Disponible en:  
<https://www.cs.berkeley.edu/~daw/papers/cacm-serve.pdf>

- KOHNO/STUBBLEFIELD/RUBIN/WALLACH: “Analysis of an Electronic Voting System” presentado en el IEEE Symposium on Security and Privacy 2004. IEEE Computer Society Press, Mayo 2004; está disponible en <http://www.avirubin.com/>; de Avi RUBIN puede consultarse también su trabajo Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet, en <http://avirubin.com/e-voting.security.html>.
- LÉVY, P.(2004). Ensayo sobre filosofía política (65-105). Barcelona, España: Editorial UCO
- MARTÍNEZ CASTAÑO, J. A. 2000, Voto electrónico y software libre, disponible en: <http://oasis.dit.upm.es/~jantonio/documentos/voto-electronico/article.html>)
- MERCURI, R. 2000, “Internet and Electronic Voting”; The Risks Digest, ACM Committee on Computers and Public Policy; disponible en <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/21.14.html>
- Modernización del Proceso Electoral: el Voto Electrónico en América Latina”, Apoyo al Programa de Reforma Política del PNUD; en <http://www.undp.org.ar>).
- Naciones Unidas. (2010) La Democracia y las Naciones Unidas. Tomado desde <http://www.un.org/es/events/democracyday/pdf/presskit.pdf> el 25 de Octubre de 2014 a las 2 y 58pm.
- NOHLEN, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Barcelona: Heidelberg, Working Paper n.63
- NORBERTO BOBBIO en su obra “El futuro de la Democracia”, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000
- NYE, J. (2002). “Information technology an democratic governance”, en CIULLA, E., y NYE, J.S. (2002) (eds).

Governance.com: Democracy in the Information Age. Washington: Brookings Institution Press).

- PRESNO LINERA, M. A. 2005. *“La globalización del voto electrónico”*. En Lorenzo Cotino (Eds) Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías. Lorenzo Cotino. Ed. Comares. Consultado el 20 de octubre de 2014 en [http://media.wix.com/ugd/b176f0\\_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf](http://media.wix.com/ugd/b176f0_140569cb637589444c44e21d54094915.pdf)
- PRESNO LINERA, M.A. (1995) El voto electrónico y el mito de Prometeo. En Cotino Hueso, L. (2006)(Ed.) Libertades, Democracia y gobierno electrónicos. Granada: Editorial Comares.
- REYES GONZÁLEZ, G.F., (2007). Régimen electoral y de partidos políticos en Colombia. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- REYES GONZÁLEZ, G.F., (2014). Régimen electoral y de partidos políticos. Elecciones presidenciales y parlamentarias. (PP.435). Bogotá, Colombia: Dike.
- RIAL, J. 2005. “Electronic Voting”, que puede consultarse en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap126.pdf>
- RICHARD, C., THORNBURGH, D., AND HERBERT, L.(2014). (Eds). Committee on a Framework for Understanding Electronic Voting, National Research Council. Asking the Right Questions About Electronic Voting, p. 36. Tomado desde: <http://www.nap.edu/catalog/11449.html> el 30 de septiembre de 2014.
- RICHARDSON, MABEL. *“Análisis para la implementación del voto electrónico en Colombia”*, 2007. Facultad de Economía, Universidad del Rosario de Bogotá.
- RIERA JORBA, A., Votación electrónica a través de internet, en <http://www.iec.csic.es/cryptnomicon/articulos>).

- Riveira, R.M.F.(2011). ¿Es incostitucional el voto electrónico en Alemania?. En J, Barrat I Steve.,R. M. F. Riveira. Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías.( pp. 160). Pamplona, España: Thonsom Reuters)
- SÁNCHEZ, J. (2001) “Internet como instrumento de participación”, citado en: FONT, J. (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel.
- SANTAOLALLA, F. “*Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado*”, en Revista de Estudios Políticos, núm. 53, 1986
- SARTORI, G., (2009). La Democracia en 30 lecciones. Madrid: Editorial Taurus.
- SCHNEIDER, H.P., (1991). Democracia y Constitución. Madrid, España. Tomado desde <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-136.pdf> el 18 de Octubre de 2014 a las 3 y 44 pm.
- SHUMPETER, J.A., (1942) Capitalismo, Sociedad y democracia. Londres: Editorial Routlette.
- SILVA, R., REVELO, H., FERRERIO, J. (2013). La i-democracia: Participación ciudadana e información de los sujetos políticos. Tomado desde: <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/ensayo-la-i-democracia-participacion-ciudadana-e-informacion-de-los-sujetos-politicos#sthash.mUrgplB2.dpbs> El 8 de septiembre de 2014, hora 3 pm.
- SUÑÉ CANO, J.E. (2014). El E-Government en el contexto global. Implantación en España, Europa y México. México: Porrúa y ELD
- THOMPSON JIMÉNEZ, J. (2009) La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas. En Revista de Derecho Electoral. ISSN 1659-2069, N° 7 primer trimestre 2009. Tomado desde <https://www.tse.go.cr/revista/art/7/Thompson.pdf>

- TULA, M. A. (2005) *“El voto electrónico en Brasil”*. Córdoba, Argentina: Editorial Ariel.
- TULA, M. I. (2005). *“Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales”*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- VALLES, J.M., Y BOSCH, A., (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Editorial Ariel.
- VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003). *¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Pp. 19. Bogotá, Colombia. Fundación Corona.  
[http://www.munitel.cl/file\\_admin/archivos\\_munitel/social/social36.pdf](http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social36.pdf) el día 9 de Septiembre de 2014 a las 4:56 pm
- VELÁSQUEZ, Fabio, “Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia”, en *Revista Foro*, N° 1, Bogotá, septiembre de 1986, p. 22. Citado en: VELÁSQUEZ C., F., GONZÁLEZ R., E. (2003).



## **CIBERGRAFÍA**

- El e-voter Institute estudia el Nuevo medio de comunicación política que representa Internet:  
<http://www.e-voteinstitute.com/>
- Web White and Blue: <http://www.webwhiteblue.org/>  
financiado principalmente por la FUndación Markle:  
[www://markle.org/index.html](http://www.markle.org/index.html)
- Democracy on line:  
<http://democracyonline.org/>
- Call voter (Instituto Californiano para el perfeccionamiento de la democracia:  
<http://calvoter.org>
- Centro de información universitaria norteamericana dedicada al uso de las nuevas tecnologías al servicio de una Buena gobernabilidad  
<http://www.ctg.albany.edu/whatsnew/whatsmn.html>
- Digital Governance, un sitio dedicado al gobierno electrónico puesto al servicio del desarrollo de los países del Sur:  
[http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov\\_menu.html](http://www.cddc.vt.edu/digitalgov/gov_menu.html)
- Un sitio en el que pueden encontrarse dos informes sobre el gobierno electrónico y su ayuda al desarrollo:  
[http://www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm#ig](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#ig)  
<http://idpm.man.ac.uk/idpm/igov11abs.htm>

- Instituto de Investigaciones norteamericano sobre política e Internet:  
<http://www.internetpolicy.org/>
- En francés, el correo electrónico del Internet ciudadano y del Internet local, publicado por:  
<http://www.vecam.org>. Para abonarse:  
<http://www.le-forum.net/www/info/courrier-int> La información contenida en esta carta puede encontrarse en el sitio:  
<http://www.villes-internet.net/>
- Observatorio de la sociedad de la Información de la UNESCO:  
<http://www.unesco.org/webworld/observatory/index.shtml>, y su página especial de enlaces internacionales acerca de la *online governance* mundial:  
[http://www.unesco.org/webworld/portal\\_observatory/Acces\\_-\\_Applications/On-line\\_Governance/](http://www.unesco.org/webworld/portal_observatory/Acces_-_Applications/On-line_Governance/)
- El periódico de la red en favor de la aplicación de las nuevas tecnologías al gobierno electrónico en Estados Unidos:  
<http://www.govtech.net>
- El gobierno canadiense tiene la intención de convertirse en el más conectado del mundo. Véase el sitio “Canadá en conexión”, <http://www.connect.gc.ca/>, y más particularmente la página del gobierno canadiense en el red:  
<http://www.connect.gc.ca/en/600-e.htm>
- Una iniciativa relacionada con la e-gobernación en Canadá:  
<http://www.crossinboundaries2.com/>

- Inglaterra es uno de los países más avanzados en el mundo en lo que respecta a la teoría y a la práctica del e-gov:  
El foro para el gobierno electrónico en Inglaterra:  
<http://www.electronic-government.com/>
- La revista digital de Inglaterra:  
<http://www.ukonline.gov.uk>
- Francia cuenta con el más interesante sitio del programa de acción gubernamental para la sociedad de la información. En especial, puede encontrarse ahí la descripción de los pasos emprendidos en pos de la administración electrónica, el desarrollo de los teleprocesos, las cifras sobre el desarrollo de Internet en el mundo y muchas otras cuestiones:  
<http://www.internet.gouv.fr/francais/index.html>
- La agencia para la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración:  
<http://www.atika.pm.gouv.fr/>
- El Informe Basquiat acerca de Internet y la reforma del Estado:  
<http://www.admiroutes.asso.fr/mission/rapport/index2.htm>
- En Alemania el sitio “Estado Moderno” cuenta con un foro de discusión:  
<http://www.staat-modern.de/index.htm>
- En Italia el sitio de los responsables informáticos en la administración pública es:  
<http://www.aipa.it/>

- Un excelente sitio catalán en referencia a la democracia electronica, apoyado y financiado por el Parlament de Catalunya, con los textos a debate. Incluye un buen listado de enlaces sobre la democracia electronica y el *e-gov*, en particular, en el ámbito ibérico:

<http://www.democraciaweb.org/>

- Un portal gubernamental único en los Países Bajos es:

<http://www.overheid.nl/indexpage.html>

- El ofrecimiento de IBM en material de *e-gov*:

<http://www.ibm.com/ibm/publicaffairs/egov.html>

- *Our Town 2000*, soluciones en bandeja para el *e-gov* de una comunidad en la que se privilegiaría el servicio a los ciudadanos:

<http://www.govt.com/>

- El sitio de *Govworks*:

<http://www.govworks.com/>

- El sitio de *Govonesolutions*, especializado en las “soluciones de pago”:

<http://www.govonesolutions.com>

<i>i. Abstract</i> .....	2
<i>ii. Bibliography</i> .....	14
<i>iii. JUSTIFICACIÓN</i> .....	16
1. CAPITULO PRIMERO: DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA, EL EJERCICIO DEL DERECHO POLÍTICO FUNDAMENTAL AL VOTO Y LOS MECANISMOS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN.....	24
2. CAPITULO SEGUNDO: DE LAS CONDUCTAS QUE ATENTAN CONTRA LOS DERECHOS ELECTORALES Y SUS CONSECUENCIAS PENALES Y ADMINISTRATIVAS.....	77
3. CAPITULO TERCERO: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMO INSTRUMENTO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA DEMOCRACIA DEL SIGLO XXI .....	129
4. CAPITULO CUARTO: DEL MARCO NORMATIVO EN EL DERECHO COMPARADO Y EN COLOMBIA DEL VOTO POR INTERNET Y DEL VOTO ELECTRÓNICO – PREMISAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO .....	232
5. CAPITULO QUINTO: RÉGIMEN NORMATIVO DEL VOTO ELECTRÓNICO EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA .....	355
<i>iv. CONCLUSIONES</i> .....	461
<i>v. BIBLIOGRAFÍA</i> .....	487
<b>CIBERGRAFÍA</b> .....	496